

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
TESI IN DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Il ruolo dei Parlamenti nazionali dopo il Trattato di Lisbona

RELATORE
CHIAR.MA PROF.SSA
ANGELA DEL VECCHIO

CANDIDATO
RICCARDO ALFIERI
MATR: 090393

CORRELATORE
CHIAR.MO PROF.
DANIELE GALLO

ANNO ACCADEMICO 2011/2012

Questa trattazione è il frutto di un periodo di ricerca e studio svolto a Bruxelles, presso l'Ufficio del Presidente della Commissione Affari Costituzionali del Parlamento Europeo. La preparazione delle tesi all'estero è stata in parte finanziata dai contributi monetari erogati dal Diritto allo Studio per l'anno accademico 2011/2012. Desidero pertanto esprimere un sentito ringraziamento alla Prof.ssa del Vecchio per aver reso possibile questo proficuo periodo di ricerca e studio all'estero, al Presidente della Commissione Affari Costituzionali on. Carlo Casini e ai suoi assistenti, il dott. Spinoso e la dott.ssa Marasco, per i preziosi consigli e per avermi fornito testi e dati indispensabili per la realizzazione della tesi.

INDICE

INTRODUZIONE	p. 1
--------------------	------

CAPITOLO I

L'evoluzione del ruolo dei Parlamenti nazionali, dalla Comunità all'Unione europea

1) Considerazioni preliminari	p. 6
1.1) Cenni sul problema del <i>deficit</i> democratico	p. 11
2) La c.d. prima fase: dalle elezioni a suffragio universale diretto all'Atto Unico Europeo	p. 21
3) Le prime esperienze di contatto interparlamentare	p. 24
4) Il Trattato di Maastricht: la nascita dell'Unione europea	p. 29
5) Il Trattato di Amsterdam e il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali	p. 37
6) Il Trattato di Nizza e la Convenzione europea	p. 41
6.1) I Parlamenti nazionali nel progetto di Costituzione europea: nuove istanze di democrazia e legittimazione	p. 50
7) Il Trattato di Lisbona	p. 55

CAPITOLO II

Le nuove prerogative dei Parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona

1) I Parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona	p. 58
2) Il diritto di informazione dei Parlamenti nazionali	p. 62
3) Le ipotesi di partecipazione attiva dei Parlamenti nazionali	p. 66
3.1) La partecipazione attiva dei Parlamenti nazionali nella procedura di revisione ordinaria dei Trattati	p. 68
4) I poteri interdittivi attribuiti ai Parlamenti nazionali	p. 73
5) I poteri sulla applicazione del principio di sussidiarietà: il meccanismo di <i>early warning</i> , il cartellino giallo e il cartellino arancione	p. 77
5.1) La legittimazione attiva riconosciuta ai Parlamenti nazionali dinnanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea	p. 86
6) L'impatto del Trattato di Lisbona sul rapporto tra Parlamenti nazionali e Governi degli Stati membri	p. 91

CAPITOLO III

I rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali

1) Il dialogo politico: l'evoluzione di una prassi	p. 102
1.1) Gli scopi del dialogo politico e i differenti approcci dei Parlamenti nazionali	p. 109

2) Prime valutazioni sull'applicazione della procedura di <i>early warning</i> : funzionamento concreto dei nuovi strumenti di controllo del principio di sussidiarietà	p. 115
2.1) Aspetti formali della procedura di <i>early warning</i>	p. 123
2.2) La Proposta di Regolamento “Monti II”: il primo cartellino giallo	p. 125

CAPITOLO IV

Il quadro complessivo della cooperazione interparlamentare: regole di funzionamento e problematiche applicative

1) L'origine della cooperazione interparlamentare e il suo assetto nei Trattati e nei Protocolli	p. 130
2) Il rapporto tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali	p. 138
2.1) Il dibattito sulla costituzione della Conferenza interparlamentare per il controllo sulla PESC/PSDC	p. 139
2.2) L'art. 13 del c.d. “ <i>Fiscal compact</i> ”: i dubbi riguardanti la futura Conferenza interparlamentare sulla politica di bilancio e sulla <i>governance</i> economica e monetaria dell'UE	p. 143
3) Le sedi di cooperazione interparlamentare	p. 146
3.1) Le sedi di cooperazione istituzionalizzate	p. 147
3.1.1) La COSAC: organizzazione e funzionamento	p. 148
3.2) Le sedi di cooperazione non istituzionalizzate	p. 152
3.2.1) I <i>Joint Parliamentary Meetings</i> e i <i>Joint Committee Meetings</i> ...	p. 153
3.2.2) Gli <i>Interparliamentary Committee Meetings</i>	p. 155
3.3) La rete di rappresentanti permanenti dei Parlamenti nazionali presso l'Unione europea	p. 158

CONCLUSIONI	p. 161
Bibliografia	p. 167
Elenco degli atti e della giurisprudenza dell'Unione europea	p. 176
Siti internet consultati	p. 186

INTRODUZIONE

La definitiva integrazione dei Parlamenti nazionali nella struttura istituzionale europea rappresenta probabilmente una delle più rilevanti novità introdotte dal Trattato di Lisbona. Questa integrazione si deduce dall'art. 12 del Trattato sull'Unione europea (TUE), che elenca i modi in cui i Parlamenti nazionali «*contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione*».

Uno degli aspetti fondamentali del Trattato di revisione può rinvenirsi nella volontà di aumentare la responsabilità democratica in seno all'Unione europea (UE) attraverso il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nella costruzione europea.¹

Ad ogni tappa del processo di integrazione si è infatti imposta all'attenzione, in modo sempre più forte, la questione della legittimità democratica dell'UE.

A tal proposito, con i Trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza si è tentato di dare una risposta alle ricorrenti critiche sul ridotto tasso di democraticità del sistema istituzionale comunitario operando prevalentemente nell'ambito "interno", ossia attraverso il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo nella procedura legislativa e nei rapporti con la Commissione.² Tuttavia, i nodi del c.d. *deficit* democratico, non sciolti con i Trattati di Amsterdam e di Nizza, sono venuti al pettine con i referendum francese e olandese del 2005,³ segnando un punto di rottura nella storia dell'integrazione europea.

¹ Cfr. *ex multis* R. MASTROIANNI, *La procedura legislativa e i Parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, in: Franco Bassanini e Giulia Tiberi (a cura di), "Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona", Bologna, Società editrice il Mulino, 2010, pp. 192-194; F. JACOBS, *op. cit.* pp. 1 e ss.

² Cfr. S. DE BELLIS, *L'interazione fra i parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, in "Studi sull'integrazione europea", III, 2010, pp. 610-611.

³ Così U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè Editore, 2009, pp. 25-28. Cfr. A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in: Stefano Micossi, Gian Luigi Tosato (a cura di) "L'Unione europea del XXI secolo - «Nel dubbio per l'Europa»", Bologna, il Mulino, 2008, pp. 333-334.

In questo quadro, le nuove norme sui Parlamenti nazionali sono state probabilmente la risposta più significativa alle esigenze di democraticità dell'Unione evidenziatesi dopo l'abbandono del Trattato costituzionale.⁴

Il Trattato di Lisbona, definito non a caso il «*trattato dei parlamenti*»⁵, ha pertanto fortemente consolidato la dimensione parlamentare dell'UE, prevedendo «*diritti e doveri che rafforzano il loro ruolo nell'ambito dei processi politici dell'Unione europea*»,⁶ venendo così a creare un sistema parlamentare europeo.⁷

Tuttavia, l'integrazione delle 40 Camere nazionali dei 27 Stati membri nella costruzione europea produce una serie di criticità riguardanti il sistema istituzionale dell'Unione, il suo funzionamento ed il futuro stesso del processo di integrazione.

Un primo elemento di criticità riguarderebbe gli equilibri istituzionali dell'ordinamento UE. Infatti, sebbene i Parlamenti nazionali siano stati “chiamati in causa” dal Trattato di Lisbona al fine di controbilanciare le novità istituzionali e ordinamentali dell'Unione europea⁸, questi ultimi rischierebbero tuttavia di essere percepiti dalla stessa UE come un “corpo estraneo” ad essa. A questo proposito, con specifico riferimento a quei meccanismi che permetterebbero un potenziale blocco del processo decisionale europeo (in particolare il c.d. “cartellino arancione”, v. art. 7 par. 3 Protocollo n. 2) c'è chi ha ipotizzato un vero e proprio rischio di rottura dell'equilibrio del sistema multilivello europeo.⁹

Un secondo elemento di criticità riguarderebbe invece il rapporto dei Parlamenti nazionali con le Istituzioni dell'UE ed in particolare con il Parlamento europeo. Infatti, il riconoscimento del ruolo dei Parlamenti nazionali, oltre a poter intendersi come un palese segno di sfiducia nei confronti del PE,¹⁰ rischierebbe di

⁴ Cfr. S. DE BELLIS, *loc. cit.* pp. 610-611. Per completezza bisogna ricordare che vanno nel senso della riduzione del *deficit* democratico anche l'“Iniziativa dei cittadini” (v. art. 11 par. 4 TUE), le norme sulla trasparenza e sul diritto di accesso ai documenti (v. art. 15 TFUE), l'ampliamento dei poteri legislativi e di controllo del Parlamento europeo (v. art. 294 TFUE).

⁵ V. *Risoluzione del Parlamento europeo sullo sviluppo delle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro del Trattato di Lisbona*, 13 marzo 2009, (2008/2120(INI)), p. 5, Relatore: on. Elmar BROK.

⁶ V. *Ibidem*.

⁷ Cfr. A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali cit.* p. 333.

⁸ Cfr. A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in “Rassegna Parlamentare, IV, 2009, pp. 1119 e ss.

⁹ Cfr. A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali cit.*, pp. 333 e ss.

¹⁰ Cfr. *ex pluribus* J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 105.

generare conflittualità tra quest'ultimo (ossia l'Assemblea che rappresenta direttamente, a livello di Unione, i cittadini, cfr. art. 10 par. 2 co. 1 TUE) e le 40 Camere nazionali (ossia le Assemblee parlamentari dei 27 Stati membri che rappresentano, invece, i "cittadini nazionali").

Un terzo elemento di criticità riguarderebbe il funzionamento dei meccanismi decisionali dell'UE: l'attribuzione di nuove prerogative che inseriscono sostanzialmente i Parlamenti nazionali nel *decision making* dell'UE, rischierebbero infatti di appesantire le già affaticate procedure decisionali dell'Unione.¹¹

Infine, un quarto elemento di criticità riguarderebbe le prospettive future del processo di integrazione europea. Il riconoscimento del ruolo dei Parlamenti nazionali rischierebbe infatti di frenare il cammino verso un' Europa più unita o addirittura federale. A questo proposito, si osservi che alcune prerogative riconosciute alle Assemblee statali parrebbero inserirsi nella c.d. "logica del freno" piuttosto che nella "logica dell'integrazione". Questo aspetto solleva interessanti interrogativi anche sul ruolo che dovranno interpretare in futuro i Governi degli Stati membri. Difatti, le innovazioni del Trattato di Lisbona rischierebbero di creare un "paradosso democratico": i Governi, per assicurare l'equilibrio istituzionale dell'Unione ed un futuro all'integrazione europea, dovrebbero "indirizzare" e se del caso "frenare" i rispettivi Parlamenti, inseriti nel sistema europeo proprio al fine darvi maggiore legittimazione democratica.¹²

Che la configurabilità di un simile paradosso non sia un'ipotesi peregrina, sembrerebbero dimostrarlo le famose dichiarazioni rese nell'agosto 2012 al settimanale tedesco *Der Spiegel* dal Presidente del Consiglio Mario Monti, secondo cui «[s]e i Governi dovessero lasciarsi completamente imbrigliare dalle decisioni del Parlamento senza preservare un loro spazio di manovra, sarebbe

¹¹ Cfr. *ex pluribus*, P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, testo rivisto della relazione tenuta a Napoli il 28 giugno 2010 in occasione del Convegno "L'Europa dopo Lisbona, contesto istituzionale e garanzie dei diritti fondamentali", reperibile su "Astrid", <http://www.astrid-online.it> o su "Osservatorio sulle fonti online", www.osservatoriosullefonti.it n.3/2010.

¹² Sul "paradosso democratico" cfr. A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali cit.* pp. 348-349; Sui Parlamenti nazionali come legittimazione democratica esterna al sistema dell'Unione cfr. C. MORVIDUCCI, *Convenzione europea e parlamenti nazionali: quale ruolo?*, in "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", 2003, fasc. 3, pp. 551-583; C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel nuovo Trattato*, in www.sudineuropa.net.

più probabile la disintegrazione dell'Europa piuttosto che una più stretta integrazione»¹³.

A fronte delle questioni evidenziate, bisogna tuttavia riconoscere che solamente alcune delle criticità summenzionate, come vedremo meglio nel corso di questa trattazione, hanno trovato effettivamente riscontro nella prassi.

Il quadro sopra esposto rappresenta pertanto lo scenario su cui verrà condotto lo studio oggetto della presente trattazione, che segue il *fil rouge* dell'analisi del ruolo dei Parlamenti nazionali alla luce delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona.

In questa prospettiva, nel primo capitolo è sembrato opportuno innanzitutto ricostruire, seguendo quanto più possibile l'ordine cronologico degli eventi, l'evoluzione storica del ruolo dei Parlamenti nazionali al fine capire quali siano stati i fattori che hanno determinato il loro progressivo inserimento nel quadro istituzionale europeo.

Nel secondo capitolo ci si è soffermati, invece, sull'esame analitico e sistematico delle nuove prerogative riconosciute ai Parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona e sugli effetti che esse hanno prodotto non solo a livello di Unione europea, ma anche a livello interno, ossia nei rapporti tra i Parlamenti nazionali e i rispettivi Governi.

Nel terzo capitolo vengono analizzati i rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali alla luce dell'innovativa prassi del "dialogo politico",

¹³ V. M. GERGOLET, *Berlino a Monti: rispettare i Parlamenti. Perplessità e proteste per una frase del premier a "Spiegel" sui governi "imbrigliati"*, in: "Il Corriere della Sera", 7 agosto 2012, p. 5; Alle dichiarazioni del Presidente Monti hanno fatto seguito le repliche piccate del portavoce del Cancelliere Angela Merkel e di numerosi politici tedeschi. In una nota ufficiale il Presidente Monti ha poi precisato di aver voluto «*sottolineare la necessità [...] al fine di compiere passi in avanti nell'integrazione europea, che si mantenga un costante e sistematico dialogo tra governo e parlamento. Infatti, nel corso di negoziati tra governi a livello di Unione europea, può rivelarsi necessaria una certa flessibilità per raggiungere un accordo*». V. M. GUERZONI, *Il premier: democrazia decisiva, ma è necessaria più flessibilità. La nota dopo le reazioni tedesche: non auspico limitazioni dei Parlamenti*, in: "Il Corriere della Sera", 7 agosto 2012, p. 6. Forse nello stesso senso possono essere lette anche le parole pronunciate dal Presidente Monti a margine di un recente incontro con i Primi ministri di Grecia, Irlanda e Spagna: «*Si è parlato del rischio di democrazia senza demos: io credo ci sia il rischio di una democrazia senza kratos, cioè che perda per strada il potere di governare la realtà: il massimo dell'impotenza perché esiste la globalizzazione. Perché ci sia governance della globalizzazione occorre che ci sia un coordinamento più o meno incisivo dei diversi Paesi*». V. M. GALLUZZO, *Monti: "In Europa sovranità condivisa oppure comanderanno i mercati"*, in: "Il Corriere della Sera", 22 settembre 2012, p. 14.

evidenziandone gli scopi e delineando i differenti approcci dei Parlamenti nazionali nei confronti questo strumento. Inoltre, viene esaminato il funzionamento concreto dei meccanismi di controllo sulla sussidiarietà previsti al Protocollo n. 2, mettendo in evidenza lo stretto legame esistente tra tali meccanismi ed il “dialogo politico”, formulando infine alcune valutazioni sull’applicazione dell’*early warning system* e sul primo “cartellino giallo” opposto dai Parlamenti nazionali.

Infine nel quarto capitolo si affronta il tema dei rapporti tra il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali attraverso un’analisi dell’assetto della cooperazione interparlamentare e una descrizione delle principali sedi della cooperazione tra Parlamenti nella cornice dell’Unione europea.

Capitolo I

L'EVOLUZIONE DEL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI, DALLA COMUNITÀ ALL'UNIONE EUROPEA

1) Considerazioni preliminari

Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella costruzione europea è un tema dibattuto ormai da diversi decenni. Il processo di integrazione, avuto inizio nel lontano 1951 con l'istituzione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), ha portato ad un progressivo trasferimento di competenze dal livello nazionale al livello europeo che ha determinato, come fisiologica conseguenza, una diminuzione del ruolo dei Parlamenti nazionali nei rispettivi ordinamenti interni, sia con riguardo alle funzioni di controllo politico nei confronti dell'Esecutivo, sia con riguardo alla funzione legislativa.¹⁴

Quanto alla funzione legislativa, si è osservato in dottrina che l'utilizzo dei regolamenti ridimensiona fortemente il ruolo dei Parlamenti nazionali dal momento che questi atti giuridici dell'Unione, come è noto, hanno portata generale, sono obbligatori in tutti i propri elementi e direttamente applicabili e non necessitano pertanto di alcun intervento da parte del Legislatore nazionale.¹⁵ Inoltre, quanto agli atti normativi a efficacia mediata - come ad esempio le direttive - sebbene il Legislatore nazionale non venga formalmente escluso dal processo previsto per la loro trasposizione (la c.d. "fase discendente"), è però spesso portato, a causa del carattere tecnico e dettagliato delle stesse, a delegare il Governo per la loro esecuzione.¹⁶

¹⁴ Cfr. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *Los Parlamentos nacionales en la Unión europea: de Maastricht a Lisboa*, Madrid, Editorial Dilex, 2008, p. 12-30; P. CARETTI, *loc. cit.* pp. 1 e ss.

¹⁵ Cfr. art. 288 TFUE.

¹⁶ Cfr. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* pp. 12-30.

Riguardo il controllo politico, è stato inoltre rilevato che il trasferimento delle competenze legislative alle Istituzioni europee si è tradotto di fatto in un trasferimento delle stesse agli Esecutivi riuniti a livello europeo, nel Consiglio dell'Unione¹⁷ o nel Consiglio europeo¹⁸, che sono i veri protagonisti della forma di governo dell'Unione e sui quali, come vedremo, non si può operare un controllo efficace da parte degli organi di rappresentanza democratica.¹⁹

In tale quadro, fin dal principio dell'esperienza di integrazione, il ruolo dei Parlamenti nazionali - in conformità con la concezione tradizionale di derivazione internazionalistica - fu di dare legittimità e "copertura" alla costruzione europea attraverso la ratifica dei Trattati istitutivi, dei Trattati di revisione o di adesione, oppure attraverso l'approvazione preventiva di alcuni atti di particolare rilevanza. A ciò si aggiungeva il compito di dare attuazione al diritto derivato e di esercitare le tradizionali funzioni di controllo e indirizzo sul potere esecutivo.²⁰

I Parlamenti nazionali non si resero conto immediatamente degli effetti che l'integrazione europea stava producendo sul ruolo che essi svolgevano sia a livello interno che europeo.

Come vedremo meglio nel corso di questo capitolo, fu solo negli anni Settanta, quando iniziò la grande stagione della produzione normativa comunitaria, che le Assemblee parlamentari cominciarono ad avere percezione di questi fenomeni e iniziarono a reagire per porre freno alla loro progressiva marginalizzazione.²¹

¹⁷ Come è noto, il Consiglio dell'Unione europea è composto da un rappresentante a livello ministeriale di ciascuno Stato membro, il quale è abilitato a impegnare il Governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto. Il Consiglio si riunisce in varie formazioni, il cui elenco è adottato conformemente all'articolo 236 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Pertanto, in seno a questa Istituzione non vi sono membri fissi: in occasione di ogni riunione ogni Stato membro è rappresentato dal ministro responsabile per le materie poste all'ordine del giorno. *Cfr.* art. 16 del Trattato sull'Unione europea (TUE).

¹⁸ Come è noto, il Consiglio europeo è composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo presidente (che è eletto dal Consiglio europeo stesso e non può avere un mandato nazionale) e dal presidente della Commissione. Inoltre partecipa ai lavori di questa Istituzione l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. *Cfr.* art. 15 TUE.

¹⁹ *Cfr.* C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* pp. 12-30.

²⁰ *Cfr.* A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in "Rassegna Parlamentare", IV, 2009, p. 1119 e ss.; L. DANIELE, *Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, in "Studi sull'integrazione europea", I, 2009, p. 52.

²¹ V. P. CARETTI, *op. cit.* p. 2.

La reazione dei Parlamenti nazionali investì soprattutto la c.d. “fase ascendente” del diritto comunitario e si espresse nell’adozione di misure che differivano da Stato a Stato, ma che avevano come minimo comune denominatore la caratteristica di essere rivolte al rafforzamento della proprie capacità di indirizzo e controllo sulle politiche europee dell’Esecutivo.²²

A dare ulteriore impulso a questa presa di coscienza contribuì nel 1973 l’adesione alla Comunità economica europea (CEE) della Gran Bretagna e della Danimarca - Paesi alquanto scettici nei confronti del progetto comunitario, in cui vigeva una cultura costituzionale molto sensibile alle funzioni di indirizzo e controllo del Parlamento - ²³ così come nel 1979 le prime elezioni a suffragio diretto del Parlamento europeo (PE) che determinarono la rottura di quel «*legame fisiologico*»²⁴ esistente tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo.²⁵

Successivamente, l’Atto Unico europeo (AUE), entrato in vigore nel 1987, segnò simbolicamente il passaggio verso un nuovo approccio rispetto alla complessa questione degli equilibri istituzionali e al ruolo dei Parlamenti nazionali nell’architettura europea.²⁶

²² V. *Ibidem*.

²³ Cfr. M. CARTABIA, *I Parlamenti nazionali nell’architettura costituzionale dell’Unione europea. Che cosa resta in caso di mancata ratifica?* Reperibile su <http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/aic200510/cartabia.html> (consultato il 20/08/2012); Danimarca e Gran Bretagna misero immediatamente a punto strumenti che permettevano ai rispettivi Parlamenti di svolgere in modo incisivo le funzioni controllo e di indirizzo sull’attività del Governo in ambito europeo. La principale spiegazione della tempestiva e costante partecipazione delle Assemblee degli Stati “euroscettici” agli affari europei è da ricondurre alla volontà di presidiare i residui poteri nazionali. Così, C. FASONE, *I Parlamenti dell’Unione: nuovi attori sulla scena delle procedure normative comunitarie?*, in “Amministrazione in Cammino”, www.amministrazioneincammino.luiss.it, p. 13.

²⁴ Così è stato definito il legame tra le Istituzioni europee e le Assemblee nazionali nella *Risoluzione del Parlamento europeo sullo sviluppo delle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro del Trattato di Lisbona*, 13 marzo 2009, (2008/2120(INI)), p. 10, Relatore: on. Elmar BROK.

²⁵ Si sostiene in dottrina che l’elezione a suffragio diretto del Parlamento europeo, decisa con il Vertice di Parigi del 1974, fu la più grande novità politica dell’integrazione europea degli anni Settanta. Tuttavia essa introduceva un elemento “anomalo” nell’equilibrio istituzionale europeo che rendeva necessaria una revisione organica dell’intero sistema. Sul punto e per un’analisi approfondita sulla storia del processo di integrazione europea v. *ex multis* B. OLIVI, R. SANTANIELLO, *Storia dell’integrazione europea*, Bologna, il Mulino, 2010. Cfr. F. JACOBS, *Evolving relations between the European Parliament and the National parliaments in the aftermath of the Lisbon Treaty*, in “Report of the European Parliament Office in Ireland, Dublin”, 2009, p. 5.

²⁶ Cfr. PH. NORTON, *National Parliaments in Western Europe*, in E. Smith, “National Parliaments as Cornerstones of European Integration”, Kluwer Law International, London, The Hague, Boston, 1996, p. 19 ss.; C. MORVIDUCCI, *Convenzione europea e parlamenti nazionali: quale ruolo?*, in “Rivista italiana di diritto pubblico comunitario”, 2003, p. 553.

L'AUE venne sostanzialmente a formalizzare l'acquisizione di una serie di competenze che erano state di fatto conquistate dalla Comunità attraverso un utilizzo talvolta disinvolto della c.d. "clausola di flessibilità" prevista all'art. 235 del Trattato di Roma (poi art. 308 del Trattato che istituisce la Comunità europea).²⁷

In virtù di questa norma il Consiglio poteva adottare all'unanimità - su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo - le disposizioni del caso quando si rendeva necessaria un'azione comunitaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, un obiettivo della Comunità. L'uso frequente della "clausola di flessibilità"²⁸ determinò un ampliamento "strisciante" delle competenze comunitarie. Furono avviate, infatti, vere e proprie politiche comunitarie di cui non vi era traccia nei Trattati o di cui vi era solo una norma generale, senza la previsione di specifici poteri per attuarle. Ebbero così inizio, ad esempio, le politiche in materia di protezione del consumatore, di ambiente, di sviluppo regionale, di energia e turismo.²⁹

Peraltro, bisogna ricordare che a contribuire all'erosione della sovranità statale, vi fu anche una giurisprudenza evolutiva della Corte di Giustizia che, a partire dal famoso caso *Van Gend en Loos* del 1963, estese progressivamente le competenze della Comunità previste nei trattati.³⁰

Con l'AUE, dinnanzi alla esplicita previsione di nuove competenze (ambiente, politica di coesione economica e sociale, ricerca e sviluppo tecnologico) e alle modifiche delle regole di voto in seno al Consiglio volte ad aumentare i settori nei quali era possibile decidere a maggioranza qualificata, i Parlamenti reagirono con

²⁷ Cfr. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* pp. 12-30. Per una riflessione sul rapporto tra sovranità e processo di integrazione europea, v. G. TESAURO, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006.

²⁸ La c.d. "clausola di flessibilità" viene talvolta anche definita come "clausola dei poteri impliciti". Tuttavia, è stato osservato in dottrina che questa definizione è erronea, trattandosi semmai di poteri espliciti, dal momento che si tratta di una procedura formale specificamente regolata al fine di integrare i poteri delle istituzioni comunitarie nei limiti stabiliti dalla norma stessa. Cfr. G. TESAURO, *op. cit.* p. 29. La clausola di flessibilità è oggi disciplinata all'art. 352 TFUE.

²⁹ Cfr. *Ivi*, pp. 28-34.

³⁰ Cfr. *Ivi*, pp. 14-28. Secondo l'A. alla domanda circa l'esistenza di una "erosione strisciante" delle competenze degli Stati membri bisognerebbe dare una risposta «*moderatamente negativa*» poiché «*[n]on c'è niente nell'evoluzione del sistema comunitario complessivamente considerato che non sia stato voluto in anticipo o che non sia stato avallato a posteriori dagli Stati membri, liberamente, consapevolmente e con gli strumenti di manifestazione del consenso propri della vita di relazione internazionale, nonché tipiche espressioni della sovranità degli Stati*».

l'istituzione di commissioni specializzate per gli affari europei e di procedure *ad hoc* che consentissero maggiori poteri di controllo o di indirizzo sull'azione dei Governi. Inoltre, come si vedrà, è in questo periodo che si ebbero le prime esperienze di cooperazione interparlamentare.³¹

Quindi, mentre fino al 1987, nella c.d. “prima fase”, la tendenza è stata quella di affrontare i fenomeni che si stavano manifestando a seguito dell'integrazione europea con un approccio “interno” che si esauriva nel rapporto tra Parlamento e Governo, dal 1987 in poi, accanto a tale approccio se ne delineò un altro che si potrebbe definire “esterno”.³²

In sostanza i Parlamenti nazionali cominciarono a cercare nuove strade per insinuarsi nel processo decisionale europeo che permettessero di aggirare il “diaframma” del Governo, pur senza abbandonare il tradizionale canale di intervento “interno” assicurato dallo svolgimento delle tradizionali funzioni di indirizzo e di controllo sull'Esecutivo.

Le modifiche delle regole di voto in seno al Consiglio, infatti, ridimensionavano fortemente le capacità del singolo Parlamento di poter incidere sui meccanismi decisionali europei attraverso il rapporto con il proprio Governo. Trovare nuovi canali di intervento, questa volta direttamente a livello europeo, era necessario per non essere completamente marginalizzati e assistere come meri spettatori di processi di regolazione sempre più consistenti.³³

Ecco quindi che con il Trattato di Amsterdam, per la prima volta, si introdussero norme vincolanti che riconobbero ai Parlamenti nazionali alcune prerogative, in particolare in materia di trasmissione di informazioni, sebbene con la necessaria intermediazione degli Esecutivi.³⁴

Con il Trattato di Lisbona questo “diaframma” viene definitivamente eliminato e per la prima volta i Parlamenti nazionali vengono considerati, anche se non in maniera esplicita, «attori a livello di Unione».³⁵

³¹ Cfr. M. CARTABIA, *op. cit.* V. *infra* § 3.

³² Cfr. PH. NORTON, *loc. cit.* 19 ss.; C. MORVIDUCCI, *loc. cit.* p. 553.

³³ Cfr. A. ESPOSITO, *loc. cit.* pp. 1119 e ss.; P. CARETTI, *loc. cit.* 1 e ss.

³⁴ Cfr. Protocollo n. 9 sul ruolo dei Parlamenti nazionali allegato al Trattato di Amsterdam.

³⁵ Cfr. L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in: Franco Bassanini e Giulia Tiberi (a cura di), “Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona”, Bologna, Società editrice il Mulino, 2010, p. 171 e ss.; *Risoluzione del Parlamento europeo cit.*, p. 12, Relatore: on. Elmar BROK.

La definitiva integrazione dei Parlamenti nazionali nella struttura istituzionale europea è stata infatti una delle più rilevanti novità introdotte con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

1.1) Cenni sul problema del *deficit* democratico

Il trattato di revisione, oltre ad aver riconosciuto il ruolo dei Parlamenti nazionali, ha conferito poteri sensibilmente maggiori al Parlamento europeo (PE), in particolare in materia legislativa e di bilancio, al fine di ridurre il c.d. “*deficit democratico*”³⁶ e avvicinare maggiormente i cittadini alle istituzioni dell’Unione europea (UE).³⁷

Questa espressione, utilizzata spesso con riferimento al PE e ai suoi poteri nell’*iter* di formazione degli atti normativi e nell’attività di controllo politico, sta ad indicare una patologia del sistema istituzionale europeo che esiste fin dalle origini delle Comunità.³⁸

Si tratta di un problema complesso,³⁹ ma che deriva principalmente dal fatto che il progressivo trasferimento dei poteri legislativi dai Parlamenti nazionali alle

³⁶ «[...] il termine “*deficit democratico*” è una felice espressione sintetica per indicare un’insufficiente responsabilità democratica su questioni dell’UE [...]»V. *Risoluzione concernente le relazioni fra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali*, 22 maggio 1997, (a4-0179/97), p. 12, Relatrice: on. Annemie NEYTS-UYTTEBROEK.

³⁷ Sul “*deficit democratico*” dell’Unione europea cfr. *Sentenza del Bundesverfassungsgericht, secondo senato, del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona*. Il testo della sentenza in lingua originale si può trovare sul sito web della Corte Costituzionale tedesca <http://www.bundesverfassungsgericht.de/>. Una traduzione in italiano svolta su incarico dell’Ufficio studi della Corte Costituzionale italiana è stata svolta dal prof. Jörg Luther ed è reperibile su www.astrid-online.it; D. BONVICINI, G. L. TOSATO, R. MATARAZZO, *I Partiti politici europei e la candidatura diretta del Presidente della Commissione*, Documenti IAI, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/IAI0903.pdf>; Secondo parte della dottrina, il “*deficit democratico*” e la farraginosità dei processi decisionali sono i principali ostacoli che impediscono al processo di integrazione politica di avviarsi verso una maggiore, seppur non definitiva, realizzazione. Sul punto. Cfr. A. L. VALVO, *Il Trattato di Lisbona e l’irrisolta questione del deficit di democrazia*, in: Claudio Zanghì, e Lina Panella (a cura di), “Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità: Messina 26 – 27 giugno”, Torino, G. Giappichelli, 2010, pp 93 e ss.

³⁸ V. U. VILLANI, *Principi democratici e ruolo dei Parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona*, in: Claudio Zanghì, e Lina Panella (a cura di), “Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità: Messina 26 – 27 giugno”, Torino, G. Giappichelli, 2010, p. 214.

³⁹ Difatti, a dimostrazione di come il problema abbia diverse cause e numerose sfaccettature, nella *Risoluzione del Parlamento europeo sulle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro della costruzione europea*, 23 gennaio 2002, (2001/2023(INI)), Relatore: on.

Comunità europee - di cui si è fatto cenno sopra - non sia stato accompagnato da una “compensazione democratica” a livello europeo.⁴⁰ Si sostiene che, oltre ai problemi relativi ai meccanismi decisionali dell’UE, contribuiscono ad aumentare la carenza di democraticità la tecnicità dei problemi affrontati e delle decisioni adottate, la complessa struttura istituzionale, la lontananza⁴¹ ed il carattere poco trasparente di molti centri decisionali dell’UE.⁴² Per questa ragione si afferma che l’Unione europea e le sue Istituzioni soffrono di una mancanza di legittimità democratica e che sembrano, a causa della complessità del loro funzionamento, inaccessibili al cittadino.⁴³

Il problema del *deficit* democratico ha dato un forte impulso alla progressiva integrazione dei Parlamenti nazionali nella struttura istituzionale europea. Infatti questo processo, se da un lato è stato espressione dell’esigenza dei Parlamenti nazionali a non essere marginalizzati, dall’altro è stato anche una delle risposte date dalle Istituzioni alle mai sopite critiche sul *deficit* democratico, il cui tenore era direttamente proporzionale all’avanzamento del cammino di integrazione europea. Rafforzando la componente parlamentare del sistema istituzionale si tentava quindi di avvicinare il progetto europeo ai cittadini e di darvi legittimazione.⁴⁴

Tuttavia, come è stato rilevato dallo stesso Parlamento europeo, «*il problema della crescita della democrazia nell’Unione è più ampio di quello del*

Giorgio NAPOLITANO, si riconosce che «*il problema della crescita della democrazia nell’Unione è più ampio di quello del riconoscimento e della valorizzazione del ruolo dei Parlamenti*».

⁴⁰ Cfr. U. VILLANI, *loc. cit.* p. 214. Scrive l’A. che «[...] il trasferimento “verticale” di poteri legislativi dagli Stati alle Comunità aveva determinato un simultaneo trasferimento “trasversale” di tali poteri dai parlamenti nazionali agli esecutivi, riuniti nel Consiglio; ciò comportava una palese involuzione democratica rispetto alla centralità dei parlamenti nella funzione legislativa, consacrata nelle tradizioni costituzionali degli Stati dell’Europa occidentale».

⁴¹ Come si legge nella *Risoluzione del Parlamento europeo cit.* (a4-0179/97), p. 13 «*Le decisioni vengono spesso definite “di Bruxelles”, un’espressione populistica che nasconde come molte delle decisioni fondamentali vengano di fatto adottate da funzionari nazionali che agiscono a livello europeo e che spesso costituiscono piccoli gruppi di esperti di settori tecnici [...]. Tutto ciò pone seri problemi per il controllo democratico sia nell’ambito dei parlamenti nazionali che del Parlamento europeo*».

⁴² V. *Risoluzione del Parlamento europeo cit.* (a4-0179/97), pp. 12-13, Relatrice: on. Annemie NEYTS-UYTTEBROEK.

⁴³ Cfr. S. DE BELLIS, *L’interazione fra i parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, in “Studi sull’integrazione europea”, III, 2010, pp. 609 e ss.; U. VILLANI, *loc. cit.* p. 214.

⁴⁴ Cfr. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* pp. 12-30; S. DE BELLIS, *loc. cit.* p. 615; Sui Parlamenti nazionali come legittimazione democratica esterna al sistema dell’Unione cfr. C. MORVIDUCCI, *loc. cit.* pp. 551-583; C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel nuovo Trattato*, in www.sudineuropa.net.

*riconoscimento e della valorizzazione del ruolo dei Parlamenti».*⁴⁵ Infatti secondo alcuni autori, invece che di *deficit* democratico, dovrebbe parlarsi piuttosto di *deficit* costituzionale dal momento che questa espressione coglierebbe meglio la più ampia dimensione del problema che trova in parte origine nel peculiare assetto della costruzione europea, in cui il potere costituito non risponde dinnanzi al Parlamento costituito in esso (cfr. art. 10 TUE).⁴⁶

A tal proposito, si può osservare che l'esperienza di integrazione europea non è stata il frutto del caso, ma rappresenta un compromesso fra la salvaguardia dei diritti e delle prerogative degli Stati membri, e l'esigenza di costruire una struttura sovranazionale con istituzioni sufficientemente forti ed autonome in grado di gestire il processo di integrazione.⁴⁷

Per intendere meglio la natura di questo compromesso e le cause che determinarono la nascita del progetto europeo, è utile fare brevemente cenno al periodo storico in cui venne posta la prima pietra della costruzione europea.

L'epoca delle guerre mondiali, caratterizzata dall'exasperazione dei nazionalismi contrapposti, costituì la fase di incubazione del processo di unificazione che ebbe come sua premessa la crisi definitiva del sistema europeo degli Stati. I due conflitti mondiali sono stati infatti la tragica manifestazione di tale crisi.⁴⁸

Gli anni Quaranta del XX secolo furono anni straordinariamente fecondi per la riflessione umana. Gli orrori della Seconda Guerra Mondiale, che avevano sconvolto l'Europa ed il mondo intero, solleccarono la riflessione filosofico-politica di illustri pensatori e statisti. Vi fu in questi anni una meditazione profonda sul modello degli Stati nazionali e su ciò che esso aveva prodotto.

L'idea di un'Europa unita nacque in primo luogo per impedire il ripetersi dei massacri e delle distruzioni che avevano afflitto per anni il vecchio continente. I principali filoni di pensiero che si confrontarono per la costruzione dell'Europa

⁴⁵ V. PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro delle costruzioni europee*, 23 gennaio 2002, (A5-0023/2002), relatore: on. Giorgio NAPOLITANO, par. 6.

⁴⁶ Cfr. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* pp. 12-30. Difatti, si legge all'art. 10 par. 2 TUE: «I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di Governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta **democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini** [grassetto nostro]»

⁴⁷ Cfr. R. PERISSICH, *L'Unione europea: una storia non ufficiale*, Milano, Longanesi, 2005, p. 33-34.

⁴⁸ V. S. PISTONE, *L'integrazione europea, Uno schizzo storico*, Torino, UTET, 1999, p. 9.

del futuro e che avranno un'influenza concreta sugli sviluppi del processo di integrazione furono sostanzialmente tre: il federalista⁴⁹ ⁵⁰, il confederalista⁵¹ ed il funzionalista⁵².

⁴⁹ Il pensiero federalista aveva tra i suoi principali ispiratori personaggi illustri come Luigi Einaudi, Lionel Robbins, Lord Lothian e Barbara Wooton (questi ultimi facevano parte della scuola federalista inglese ed erano tra i più validi rappresentanti del movimento europeistico “*Federal Union*”, fondato nel 1939). Tra gli esponenti della scuola federalista, meritano una speciale menzione tre intellettuali italiani di diversa formazione politica, ma accomunati da un medesimo slancio europeista: Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Eugenio Colomi.

Essi nel 1941, durante il periodo di confino sull'isola di Ventotene per antifascismo, scrissero il “Manifesto per un'Europa Unita”(c.d. “Manifesto di Ventotene”), un suggestivo *pamphlet* federalista che ispirò due anni dopo, nel 1943, la nascita del Movimento federalista europeo.

Secondo la concezione federalista la causa delle guerre, delle miserie e degli sfruttamenti che travagliano la società era da ricercare nell'esistenza degli Stati sovrani che, considerando gli altri Stati come potenziali nemici, determinavano una perpetua situazione di *bellum omnium contra omnes*. Per i federalisti gli eventi storici avevano dimostrato la dannosità di organismi come la Società delle Nazioni che pretendevano di assicurare l'ordine internazionale senza disporre di una propria forza militare. Per questo, la ricetta per contrastare il nazionalismo imperialista delle potenze europee e per costruire una pace duratura era creare una nuova entità, una Federazione europea, che non fosse basata su egemonie di sorta, né su ordinamenti totalitari. La costruzione dell'Europa unita doveva avvenire secondo un meccanismo democratico che prevedesse la convocazione di un'assemblea costituente europea composta dai rappresentanti del popolo e non dalle diplomazie nazionali che, in quanto espressione dei governi nazionali, avrebbero esercitato un ruolo frenante nel processo di integrazione. La Federazione europea avrebbe dovuto disporre di un proprio esercito, una propria moneta, di un'unica politica estera e di istituzioni politiche nelle quali i cittadini fossero direttamente rappresentati. L'idea era quella di creare un'autorità politica con poteri sovraordinati a quelli degli Stati membri che trasferivano alla Federazione parti significative della propria sovranità. Il Movimento federalista che nacque dallo spirito del “Manifesto” aveva dunque come sua stella polare la pace europea e si proponeva con i suoi ideali come una terza via tra il capitalismo e il comunismo. Cfr. S. PISTONE, *op. cit.* pp. 9 e ss.; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci Editore, 2008, pp. 1 e ss.; E. ROSSI, A. SPINELLI, *Manifesto di Ventotene - Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto*, Roma, Società anonima Poligrafica Italiana, 1944.

⁵⁰ La costruzione di una Federazione europea per i federalisti si imponeva, prima ancora che come un progetto politico o come un ideale, come una vera e propria necessità per assicurare la pace nel vecchio continente. Difatti scriveva EUGENIO COLORNI nella prefazione al *Manifesto di Ventotene* «[...] se lasceremo risolidificare la situazione nei vecchi stampi nazionalistici, l'occasione sarà persa per sempre, e nessuna pace e benessere duraturo potrà avere il nostro continente; [...] [la costruzione della Federazione europea] si pone sul tappeto della lotta politica, non come un lontano ideale, ma come un'impellente, tragica necessità».

⁵¹ I confederalisti, sebbene condivisero con i federalisti l'obiettivo di salvaguardare la pace in Europa e di raggiungere l'unificazione europea, propendevano per l'adozione di un metodo che ricalcava sostanzialmente quello della cooperazione intergovernativa, sul modello delle organizzazioni internazionali tradizionali. Essi prediligevano un sistema che lasciasse intatte tutte le prerogative degli Stati aderenti e non intaccasse la loro sovranità. La differenza di fondo con i federalisti risiedeva nel concepire gli Stati nazionali come istituzioni storiche insuperabili fornite di sovranità assoluta. Non è un caso che a questa corrente dell'europeismo aderirono statisti appartenenti ai più antichi e gloriosi Stati europei come Winston Churchill, Charles de Gaulle e Aristide Briand. Fu proprio Briand, uomo politico francese che ricoprì più volte la carica di primo ministro e di ministro degli esteri, che presentò a nome del proprio governo, già nel lontano 1930, un *Memorandum* alla Società delle Nazioni con il quale proponeva la creazione di una organizzazione politica tra gli Stati europei di tipo confederale.

⁵² I principi basilari della teoria funzionalista furono formulati per la prima volta negli anni '40 dall'economista romeno David Mitrany. Partendo da uno studio sull'esperienza organizzativa

A prevalere fu il modello di integrazione funzionalista ideato dal francese Jean Monnet. La chiave del pensiero di Monnet, che fu poi lucidamente espressa il 9 maggio del 1950 nella c.d. “Dichiarazione Schuman”, stava nell’idea di costruire tra gli Stati europei una «*solidarietà di fatto*» su alcuni punti «*limitati ma decisivi*». ⁵³

Il percorso di integrazione progettato da Monnet prevedeva che si dovesse iniziare in primo luogo dall’integrazione degli interessi economici e che la legittimità del sistema dovesse essere costruita dal basso, ma non necessariamente secondo i tradizionali canali della democrazia rappresentativa. ⁵⁴

L’istituzione nell’aprile del 1951 della Comunità europea del carbone e dell’acciaio (CECA) fu una chiara applicazione dei principi funzionalisti monnettiani. La CECA fu la prima organizzazione europea con la quale ebbe inizio quel processo di integrazione caratterizzato dal progressivo trasferimento di poteri sovrani a nuove entità sovranazionali, diverse tuttavia dalle classiche organizzazioni internazionali e proprio per questo chiamate “Comunità”. ⁵⁵

La Comunità economica del carbone e dell’acciaio suggellò indubbiamente il successo del metodo funzionalista e delle teorie monnettiane. ⁵⁶

Tuttavia sembrerebbe che nel corso degli anni si siano continuate ad avere, a fasi alterne, spinte federaliste e confederaliste: il processo di integrazione europea, come un pendolo, sembra oscillare tra metodo confederalista e federalista, pur restando sempre saldo sull’asse funzionalista. Basti pensare a tal proposito all’esperienza fallita della Comunità europea di difesa (CED) e della Comunità politica europea (CPE). L’ambizioso progetto, di stampo chiaramente federalista, si proponeva di compiere il salto di qualità verso un’integrazione politica creando

internazionale realizzata con istituzioni di tipo tecnico – come ad esempio la Croce Rossa Internazionale o l’Unione Postale Internazionale - Mitrany arrivò alla conclusione che l’integrazione delle attività umane al di là dei confini nazionali potesse realizzarsi efficacemente solo attraverso la creazione di istituzioni di natura tecnica e non politica, dotate di limitati poteri di carattere amministrativo o economico, con il compito di risolvere problemi specifici della comunità internazionale. Se a David Mitrany va riconosciuta la paternità dei principi funzionalisti, a Jean Monnet va dato merito di aver tradotto tali principi in strumenti di integrazione da applicare al progetto per la realizzazione di un’Europa unita. Cfr. S. PISTONE, *op. cit.* pp. 17 e ss.

⁵³ Cfr. *Dichiarazione di Schuman*, URL: <http://europa.eu>; R. PERISSICH, *op. cit.* p. 53.

⁵⁴ Cfr. PERISSICH, *op. cit.* pp. 101 e ss.

⁵⁵ V. U. VILLANI, *op. cit.* pp. 4 e ss; L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti degli Stati membri dell’Unione europea*, in: Carmela Decaro e Nicola Lupo (a cura di) “Il «dialogo» tra parlamenti: obiettivi e risultati”, Roma, Luiss University Press, 2009, pp. 287-295

⁵⁶ Cfr. R. PERISSICH, *op. cit.*

un vero e proprio esercito europeo. Esso tuttavia si scontrò con l'opposizione del Parlamento francese che frenò di colpo gli entusiasmi federalisti determinando un ritorno al metodo funzionalista e ad un approccio all'integrazione di tipo economico-sociale. Difatti pochi anni dopo, nel 1957, in risposta al fallimento della CED e della CPE furono create, con i Trattati di Roma, la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (CEEA), chiari esempi di collaborazione settoriale e di integrazione degli interessi economici.⁵⁷

Elementi di confederalismo e di federalismo convivono nella stessa architettura istituzionale europea. A tal proposito basti pensare alla struttura e alle funzioni del Consiglio europeo e del Parlamento europeo. Il primo è un organo collegiale che riunisce i capi di Stato e di Governo dei Paesi membri. Nato nel 1961 dalla prassi della diplomazia dei c.d. "Vertici" al fine di affrontare i problemi e di definire gli orientamenti politici necessari per sbloccare le questioni più difficili, è diventato poi l'organo al ritmo delle cui riunioni vive l'intero sistema.⁵⁸ Il secondo, invece, è l'organo che rappresenta i cittadini dell'Unione e che esercita, congiuntamente al Consiglio dell'Unione, la funzione legislativa e di bilancio, il controllo politico e le funzioni consultive.⁵⁹ Il Consiglio europeo, creato per affermare il primato della politica sulla burocrazia, configura un classico approccio intergovernativo e dunque confederalista, mentre il PE è indubbiamente l'Istituzione che maggiormente riflette gli ideali federalisti.⁶⁰ È interessante notare che fu proprio il Consiglio europeo, nella riunione di Bruxelles del 20 settembre 1974, a decidere di rendere le elezioni del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, come a voler dare un colpo alla botte federalista ed uno al cerchio intergovernativo.⁶¹ Che coesistano istanze federaliste e confederaliste è peraltro la logica conseguenza della doppia legittimazione su cui si fonda l'Unione, in quanto

⁵⁷ Cfr. U.VILLANI, *op. cit.* pp. 6-7

⁵⁸ La prassi dei vertici fu formalizzata il 9-10 dicembre 1974 nella riunione tra Capi di Stato e di Governo che si tenne a Parigi, nella quale si stabilì di tenere stabilmente tali riunioni chiamandole appunto "Consigli europei". L'intento era quello di affermare il primato della politica sulla burocrazia riproponendo un approccio intergovernativo. Cfr. PERISSICH, *op. cit.* pp. 78 e ss.

⁵⁹ V. art. 14 TUE.

⁶⁰ Cfr. R. PERISSICH, *op. cit.* pp. 101 e ss.

⁶¹ Così. R. PERISSICH, *op. cit.*

Unione di Stati e Unione di popoli,⁶² la cui manifestazione si rileva, ad esempio, in ambito normativo con la partecipazione nella procedura legislativa del Consiglio dell'Unione (gli Stati – concezione confederalista) e del Parlamento europeo (i popoli – concezione federalista).

Non ci si deve stupire a questo punto se l'esperienza europea venga considerata un *unicum* nella storia delle relazioni tra gli Stati, difficilmente riconducibile ai paradigmi utilizzati per definire i fenomeni della statualità. Difatti tutt'oggi si riscontra una oggettiva difficoltà nel dare un inquadramento dogmatico all'Unione europea, sia nell'ambito della categoria delle organizzazioni internazionali, sia in quella degli Stati o delle Unioni di Stati.⁶³

Con questa breve digressione storica - che non vuole avere alcuna pretesa di completezza - si è voluto evidenziare come la presenza di diverse “anime” e concezioni del progetto europeo, l'originalità e l'atipicità del processo di integrazione, il fatto che sia il costante frutto di compromessi, non possano non riflettersi sull'assetto e sulla natura delle Istituzioni europee che costituiscono la scaturigine dell'annoso problema del *deficit* democratico⁶⁴

Non a caso Jacques Delors, Presidente della Commissione europea dal 1985 al 1995, si compiaceva nel definire le Istituzioni europee come «*OPNI*», ossia «*Oggetti politici non identificati*».⁶⁵

⁶² V. *Risoluzione del Parlamento europeo cit.* (2001/2023(INI)), par. 17, Relatore: on. Giorgio NAPOLITANO.

⁶³ Il Tribunale Costituzionale tedesco ha definito l'Unione europea, allo stato attuale, come un «ente di collegamento tra Stati sovrani (*Staatenverbund*)» che «esercita un potere pubblico su base pattizia» e in cui gli Stati membri restano i «signori dei Trattati». Per la sua azione è «sufficiente la legittimazione proveniente dagli Stati membri che è mediata principalmente dai parlamenti e dai governi nazionali e integrata e sostenuta dal Parlamento europeo, eletto in via diretta». V. par. 229, 231, 262, 298 *Sentenza del Bundesverfassungsgericht cit.* (c.d. *Lissabon Urteil*). *Staatenverbund* è un neologismo coniato dai giudici di *Karlsruhe* nella sentenza sul Trattato di Maastricht, tradotto nelle versioni semiufficiali anche come “Associazione di Stati sovrani”, Cfr. n.d.t. n.° 11.

Si noti che al par. II dell'art. 1 del TUE si afferma che «[il] presente trattato segna una nuova **tappa** [grassetto nostro] nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa [...]». Inoltre nel Preambolo del TUE si legge: «[Gli Stati membri] [d]ecisi a segnare una nuova **tappa** [grassetto nostro] nel processo di integrazione europea intrapreso con l'istituzione delle Comunità europee» e «[i]n previsione di **ulteriori passi da compiere** [grassetto nostro] ai fini dello sviluppo dell'integrazione europea, hanno deciso di istituire un'Unione europea [...]». I termini utilizzati nel Trattato parrebbero suggerire che l'integrazione europea è un processo in continuo divenire e che l'Unione europea non sia altro che una fase di tale processo e non il suo punto di arrivo.

⁶⁴ Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo cit.* (a4-0179/97), Relatrice: on. Annemie NEYTS-UYTTEBROEK.

⁶⁵ V. R. PERISSICH, *op. cit.* p. 30.

Normalmente si è abituati a pensare alle istituzioni politiche secondo il classico modello della separazione dei poteri – legislativo, esecutivo e giudiziario – che sta alla base dello Stato liberale, sorto e sviluppatosi nel corso dei secoli XVIII e XIX. Secondo il c.d. principio della “separazione dei poteri”, la cui teorizzazione si fa risalire a Locke e Montesquieu, l’ autorità, il potere dello Stato, pur restando unico nella sua essenza viene suddiviso affinché esso non venga esercitato in maniera incontrollata e arbitraria.⁶⁶

Negli Stati Uniti d’ America questo schema ha avuto un’ applicazione rigida, caratterizzata da una divisione netta dei poteri. Negli Stati europei, invece, tale suddivisione ha assunto caratteri talvolta più sfumati,⁶⁷ prevalendo un modello di separazione dei poteri che è stato coniugato secondo lo schema della “democrazia parlamentare”.⁶⁸ Sebbene in parte diverso da Paese a Paese, tale schema prevede un Esecutivo dotato di poteri e prerogative proprie, ma vincolato, in modo più o meno stretto, a una maggioranza parlamentare e quindi alla fiducia del Parlamento.⁶⁹ Il fondamento del sistema di democrazia parlamentare sta proprio nell’ esistenza di tale vincolo, dal momento che in tanto l’ azione di governo può dirsi legittima, in quanto essa abbia il sostegno della maggioranza parlamentare, ossia dei diretti rappresentanti dei cittadini. In questo modo le decisioni del Governo, che incidono direttamente sulla vita dei singoli cittadini, avranno una base di legittimità. Infatti, secondo il modello ideale di democrazia parlamentare, i cittadini hanno il diritto di scegliere, attraverso le elezioni, i propri rappresentanti in Parlamento. Il Parlamento costituisce la massima sede rappresentativa delle istanze della comunità ed ha il compito di indirizzare e di controllare l’ attività dell’ Esecutivo. In tal modo le decisioni prese dal Governo e avallate dal Parlamento si assumono come prese indirettamente dai cittadini e acquisiscono

⁶⁶ Cfr. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè Editore, 2005, pp. 165-166.

⁶⁷ In Italia, ad esempio, il principio della suddivisione dei poteri è chiaramente previsto nella Costituzione ma al tempo stesso essa non esclude che una stessa funzione possa essere esercitata da organi diversi rispetto quelli istituzionalmente preposti. Si tratta delle c.d. «*interferenze funzionali*». V. sul punto T. MARTINES, *op. cit.* pp. 165-169

⁶⁸ V. R. PERISSICH, *op. cit.* p. 30.

⁶⁹ V. *Ibidem*.

legittimità proprio perché riconducibili ai cittadini stessi che sono anche i destinatari di tali decisioni.⁷⁰

Il fine essenziale della democrazia è dunque quello di dotare le decisioni del Governo di un fondamento di legittimità. Risulta quindi fondamentale il collegamento tra la volontà popolare, l'istituzione assembleare deputata a rappresentarla ed i poteri riconosciuti a quest'ultima.⁷¹

È evidente che un modello di democrazia rappresentativa parlamentare come quello appena delineato, rischia di andare in cortocircuito ove applicato ad un «*Oggetto politico non identificato*» come l'Unione europea. Il *deficit* democratico è proprio il prodotto di tale cortocircuito e si configura come una grave patologia del sistema.

Il Trattato sull'Unione europea (TUE) all'art. 10 dispone che il funzionamento dell'UE si fonda sulla democrazia rappresentativa e che i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello di Unione, dal Parlamento europeo.⁷² Le norme, inserite non a caso nel Titolo II del TUE rubricato «*Disposizioni relative ai principi democratici*», rischiano tuttavia di rimanere una formula vuota in un ordinamento in cui gli atti normativi di natura sostanzialmente legislativa e direttamente applicabili all'interno degli Stati membri, sono emanati dal Consiglio dell'Unione⁷³ - ossia da un organo composto dai ministri dei Paesi membri e quindi non nominato direttamente dai cittadini - su proposta della Commissione, istituzione sostanzialmente sottratta ad un vero e proprio controllo politico parlamentare. A questo, si aggiunga poi il fatto che il Parlamento europeo, l'organo che rappresenta direttamente i cittadini dell'Unione, non gode della principale prerogativa riconosciuta alle assemblee parlamentari, ossia

⁷⁰ Per un'analisi sul modello di democrazia parlamentare v. V. BALDINI, *La democrazia parlamentare e i miti della politica*, in "Astrid", <http://www.astrid-online.it>.

⁷¹ Cfr. A. L. VALVO, *loc. cit.* p. 101.

⁷² L'art. 10 par. 2 co. 2 afferma poi che «*Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini*».

⁷³ Cfr. R. PERISSICH, *op. cit.* p. 75. Secondo l'A. essendo i componenti del Consiglio ministri dei Governi degli Stati membri, è nel loro DNA considerarsi parte del potere esecutivo e non del potere legislativo.

dell'iniziativa legislativa, riservata espressamente alla Commissione europea (v. art. 17 TUE)⁷⁴

Secondo parte della dottrina, che un problema di *deficit* democratico sussista è stato ammesso, sebbene implicitamente, sia nella Dichiarazione di Laeken che intitola il capitolo dedicato al riassetto istituzionale "Più democrazia, trasparenza ed efficienza nell'Unione europea", sia nel Libro Bianco sulla *Governance* europea approvato dalla Commissione nel 2001.⁷⁵

Nonostante questo apparente quadro a tinte fosche, bisogna riconoscere che con le modifiche dei Trattati si è cercato più volte di dare una soluzione al problema del *deficit* democratico.⁷⁶ Vanno certamente in questa direzione le ultime innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, come ad esempio l'"Iniziativa dei cittadini" (v. art. 11 par. 4 TUE), le norme sulla trasparenza e sul diritto di accesso ai documenti (v. art. 15 TFUE), l'ampliamento dei poteri legislativi e di controllo del Parlamento europeo (v. art. 294 TFUE) e, come accennato sopra, le norme che delineano un nuovo ruolo per i Parlamenti nazionali quali «*Istituzioni indirette*»⁷⁷ dell'Unione e «*interlocutori diretti*»⁷⁸ delle Istituzioni europee.⁷⁹

A questo proposito bisogna ricordare che «*il problema della crescita della democrazia nell'Unione è più ampio di quello del riconoscimento e della valorizzazione del ruolo dei Parlamenti*». ⁸⁰ Ecco perché, secondo parte della dottrina, l'inserimento dei Parlamenti nazionali nella costruzione europea costituirebbe un palliativo, piuttosto che un rimedio, per l'annosa questione del *deficit* democratico e pertanto, fin quando non si provvederà ad una riforma in

⁷⁴ Cfr. R. MASTROIANNI, *La procedura legislativa e i Parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, in: Franco Bassanini e Giulia Tiberi (a cura di), "Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona", Bologna, Società editrice il Mulino, 2010, pp. 197-199.

⁷⁵ Così A. PACE, *La Dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2002, pp. 635 e ss. Per la verità, già nel 1997 il Parlamento europeo aveva affrontato il suddetto problema, evidenziandone le cause e proponendo delle soluzioni, nella *Risoluzione concernente le relazioni fra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali*, cit. (a4-0179/97), Relatrice: on. Annemie NEYTS-UYTTEBROEK.

⁷⁶ Cfr. U. VILLANI, *Principi democratici e ruolo dei parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona* cit., pp. 213 e ss.

⁷⁷ Cfr. A. ESPOSITO, loc. cit. p. 1119.

⁷⁸ Cfr. S. DE BELLIS, *L'interazione fra i parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, in "Studi sull'integrazione europea", III, 2010, pp. 609 e ss.; L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in: Franco Bassanini e Giulia Tiberi (a cura di), "Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona", Bologna, Società editrice il Mulino, 2010, p. 171 e ss.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ V. PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali* cit. (A5-0023/2002), relatore: on. Giorgio NAPOLITANO, par. 6.

senso costituzionale dell'Unione europea e delle sue Istituzioni, si continuerà discutere di tale problema.⁸¹

In conclusione, tirando le fila di queste prime considerazioni, bisogna sottolineare che l'inserimento dei Parlamenti nazionali nell'architettura istituzionale europea rappresenta la risposta a due principali fenomeni. In primo luogo alla progressiva marginalizzazione delle Assemblee nazionali a seguito del processo di integrazione europea: i Parlamenti nazionali avvertendo la graduale perdita di competenze reagiscono con approcci distinti (approccio "interno" nella c.d. prima fase; approccio "esterno" nella c.d. seconda fase) per recuperare il proprio ruolo; in secondo luogo al crescente problema del *deficit* democratico dell'Unione: il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali si ritiene possa accrescere il grado di legittimità delle Istituzioni europee e aumentare a livello nazionale il senso di appartenenza al progetto europeo.

Nelle pagine che seguono, ripercorrendo le più significative tappe del processo di integrazione ed evidenziando i passaggi più importanti per l'evoluzione del ruolo dei Parlamenti nazionali, si cercheranno di mettere in luce quegli elementi che hanno contribuito a delineare l'attuale quadro normativo.

2) La c.d. prima fase: dalle elezioni a suffragio universale diretto all'Atto Unico Europeo

Il formale riconoscimento dei Parlamenti nazionali quali «*Istituzioni indirette*»⁸² dell'Unione, come implicitamente si deduce dalla lettera dell'art. 12 del TUE, è il risultato di decenni di evoluzioni e lenti passi in avanti nella direzione della integrazione economica e soprattutto politica.

Fino alle prime elezioni dirette del Parlamento europeo, tenutesi nel 1979, coloro che sedevano nell'assemblea di Bruxelles erano anche membri dei Parlamenti

⁸¹ Cfr. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* pp. 12-30.

⁸² V. A. ESPOSITO, *loc. cit.* p. 1172.

nazionali. Ciò costituiva un evidente vantaggio, poiché consentiva di mantenere rapporti organici tra le istituzioni rappresentative di provenienza e l'Unione europea. Il legame tra le Istituzioni europee, in particolar modo con il Parlamento europeo, e le singole Assemblee nazionali era dunque, in un certo senso, «fisiologico»⁸³.

Tuttavia, la duplicazione dei ruoli dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo aveva causato grandi difficoltà nel periodo antecedente al 1979, quando il PE contava un numero di membri più ridotto e disponeva di poteri più limitati.⁸⁴

Dopo le elezioni a suffragio universale diretto numerosi deputati hanno continuato a cumulare due mandati, ma il fenomeno si è ridotto progressivamente passando da un deputato su cinque nel 1979 fino a uno su quaranta nel 2002.⁸⁵

Infine il Consiglio, con Decisione del 25 giugno e del 23 settembre 2002 n. 2002/772 CE - Euratom, ha previsto l'incompatibilità tra la carica di eurodeputato e quella di membro del Parlamento nazionale a partire dalle elezioni del 2004.⁸⁶

Oggi che il doppio mandato è definitivamente abolito, il nesso formale tende a essere più debole che in passato, anche se alcuni Stati sono riusciti a mantenere meglio di altri una serie di legami di fatto tra i deputati al Parlamento europeo e i Parlamentari nazionali.⁸⁷

A lungo il ruolo dei Parlamenti statali nella fase di elaborazione degli atti comunitari, è stato considerato come un problema sostanzialmente “interno”, relegato alle relazioni tra le singole Assemblee nazionali e i rispettivi Governi, i quali avrebbero dovuto esprimere in sede di Consiglio le posizioni adottate dalle maggioranze parlamentari. Questa situazione non poteva non riflettersi sugli

⁸³Così è stato definito tale rapporto nella *Risoluzione del Parlamento europeo sullo sviluppo delle relazioni cit.*, (2008/2120(INI)), p. 10, Relatore: on. Elmar BROK.

⁸⁴ Cfr. F. JACOBS, *Evolving relations between the European Parliament and the National parliaments in the aftermath of the Lisbon Treaty*, in “Report of the European Parliament Office in Ireland, Dublin”, 2009, p. 5

⁸⁵ Cfr. *Ibidem*

⁸⁶ V. Art. 1 par. 7 lett. b) della Decisione 2002/772 CE, Euratom, in G.U.C.E 21/10/2002 L. 283/1. Inoltre nella medesima Decisione si stabilisce anche l'obbligo di adozione del sistema elettorale proporzionale (art. 1 par. 1).

⁸⁷ Cfr. F. JACOBS, *loc. cit.* Secondo L'A., ci sarebbe ancora chi chiede un ritorno alla situazione precedente il 1979, proprio perché ciò conferirebbe maggiore organicità e facilità di collegamento. Tuttavia per l'A. «[i]t would be completely impossible today, as the European Parliament has become a fulltime Parliament (indeed with much shorter recesses than most national parliaments) and as national parliamentary and European Parliamentary activity all overlap in the middle of the week». V. *loc. cit.* p. 5.

assetti istituzionali dell'allora Comunità Economica Europea e sul modo di concepirne la legittimazione.

Difatti, secondo parte della dottrina, sarebbe possibile distinguere due fasi: la prima, durata sostanzialmente fino all'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo (AUE) nel 1987, in cui l'attenzione si focalizzò in particolar modo sulla ricerca di una legittimazione "interna" del processo normativo comunitario, da ottenersi attraverso modifiche istituzionali che aumentassero i poteri del Parlamento europeo, e la seconda, iniziata nel 1987 in cui i Parlamenti nazionali iniziarono a rendersi conto della progressiva perdita di competenze in favore della Comunità e cominciarono a reagire per recuperare un proprio ruolo tramite l'istituzione di organi e procedure *ad hoc* che consentissero maggiori poteri di controllo o di indirizzo sull'azione dei governi.⁸⁸

Difatti l'AUE istituiva nuove politiche comunitarie⁸⁹ come la politica di coesione economica e sociale, volta a controbilanciare gli effetti della realizzazione del mercato interno sugli Stati membri meno sviluppati e a diminuire il divario esistente tra le diverse regioni; la politica in materia di ricerca e sviluppo tecnologico finalizzata a «*rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche dell'industria europea e [a] favorire lo sviluppo della sua competitività internazionale*»⁹⁰; la politica ambientale, volta a salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente, a contribuire alla protezione della salute umana e a garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali dell'ambiente. Il nuovo Trattato, per consentire la realizzazione del mercato interno, limitava i settori nei quali il Consiglio poteva decidere all'unanimità prevedendo decisioni a maggioranza qualificata. Inoltre, per rispondere alle esigenze di democratizzazione con riferimento all'attività legislativa, aumentava i

⁸⁸ V. PH. NORTON, *National Parliaments in Western Europe*, in E. Smith, "National Parliaments as Cornerstones of European Integration", Kluwer Law International, London, The Hague, Boston, 1996, p. 19 ss.; C. MORVIDUCCI, *Convenzione europea e parlamenti nazionali: quale ruolo?*, in "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", 2003, p. 553.

⁸⁹ Alcune di queste nuove politiche erano state di fatto già conquistate dalla Comunità attraverso un uso talvolta disinvolto della "clausola di flessibilità" di cui all'art. 235 del Trattato di Roma (poi art. 308 TCE; art. 352 TFUE). V. *supra* § 1.

⁹⁰ V. art. 130 F Trattato CEE.

poteri del Parlamento europeo introducendo per alcune materie il meccanismo della cooperazione e del parere conforme.⁹¹

Tuttavia l'Atto Unico non faceva alcuna menzione al ruolo dei Parlamenti nazionali che, con riferimento ai settori sopra richiamati, si vedevano sostanzialmente espropriati delle proprie competenze, trasferite di fatto al Consiglio e non al Parlamento europeo.⁹²

Per questa ragione, secondo la dottrina sopra richiamata⁹³, l'AUE costituisce lo spartiacque tra la prima e la seconda fase e viene indicato simbolicamente come il momento in cui i Parlamenti nazionali prendono coscienza della perdita del proprio ruolo nei rispettivi sistemi politici e modificano il loro approccio e la loro "strategia" nell'affrontare gli sviluppi del processo di integrazione europea.⁹⁴

Come vedremo, sarà il Trattato di Maastricht a riconoscere per la prima volta un ruolo attivo ai Parlamenti nazionali e a istituire un primo quadro regolatore per le relazioni tra le Istituzioni europee e le Assemblee statali.⁹⁵

3) Le prime esperienze di contatto interparlamentare

Già a partire da quella che abbiamo definito come "prima fase" (ossia prima dell'entrata in vigore dell'AUE) furono istituiti alcuni meccanismi di contatto interparlamentare destinati a durare a lungo.⁹⁶

⁹¹ V. U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea cit.* p. 15-17. Il campo di applicazione della procedura di cooperazione era limitato, eccezion fatta per il settore ambientale, alle materie per le quali il Consiglio decideva a maggioranza qualificata mentre il parere conforme del Parlamento europeo era necessario per la conclusione di un accordo di associazione. V. http://europa.eu/index_it.htm.

⁹² Cfr. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* pp. 39-40.

⁹³ V. PH. NORTON, *loc. cit.* p. 19 ss.; C. MORVIDUCCI, *loc. cit.* p. 553.

⁹⁴ Sul punto cfr. anche M. CARTABIA, *loc. cit.* Secondo l'A. «fino al Trattato costituzionale europeo il problema della posizione dei Parlamenti nazionali nel sistema istituzionale europeo è stato trattato e percepito come un problema di diritto costituzionale interno» poiché né il Trattato di Maastricht, né il Trattato di Amsterdam avevano delineato funzioni, poteri o compiti per le Assemblee statali. I trattati si limitavano a creare le precondizioni per una partecipazione (indiretta) agli affari europei attraverso la mediazione dei Governi. L'intensità della partecipazione dei Parlamenti nazionali dipendeva pertanto interamente dai sistemi costituzionali interni.

⁹⁵ V. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.*, pp. 40-41.

⁹⁶ Sulla cooperazione interparlamentare nell'Unione europea v. *infra* cap. IV e bibliografia ivi citata.

La prima esperienza in questo senso fu il Centro europeo di ricerca e documentazione parlamentare (CERDP), istituito su iniziativa dei presidenti delle Assemblee parlamentari europee nel 1977 in occasione della riunione di Vienna.⁹⁷ Il CERDP è composto da membri anche non europei e costituisce la prima esperienza di cooperazione interparlamentare di carattere amministrativo. Esso svolge una attività più tecnica che politica, dedicandosi alla cooperazione nella ricerca e lo sviluppo di progetti di ampia portata, come il ricorso alle nuove tecnologie e l'uso di internet da parte dei Parlamenti degli Stati membri.⁹⁸

Un altro meccanismo di contatto è la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea (*EU Speakers' Conference*). A partire dal 1976 il Presidente del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali si riuniscono annualmente per discutere dei temi più importanti per il futuro dell'Europa e per lo sviluppo del processo di integrazione. La *EU Speakers' Conference* ha assunto progressivamente una funzione di impulso e di coordinamento in ambito di cooperazione interparlamentare. Difatti è a quest'organo che si deve la redazione delle Linee guida sulla cooperazione interparlamentare⁹⁹ e l'istituzione, nel 2006, di un altro meccanismo di contatto, l'IPEX (*InterParliamentary EU information eXchange*)¹⁰⁰, ossia una piattaforma per lo scambio telematico di informazioni tra i Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo sulle questioni relative all'UE.¹⁰¹ L'IPEX tuttora raccoglie e classifica i lavori dei singoli Parlamenti nazionali, organizzandoli in base allo specifico documento dell'UE cui fanno riferimento. Inoltre la banca dati IPEX contiene gli atti della Commissione a partire dal 2006 ed un sistema di riferimenti incrociati per tutti i contributi apportati dalle

⁹⁷ V. Sito web CERDP: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/navigation.do>

⁹⁸ V. *Ibidem*; F. JACOBS, *loc. cit.* p. 6.

⁹⁹ Le "Linee guida sulla cooperazione interparlamentare tra i Parlamenti dell'Unione europea" sono state adottate dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE in occasione della riunione tenutasi all'Aja il 2-3 luglio 2004. L'ultima modifica alle Linee guida risale alla Conferenza di Lisbona del 19-21 giugno 2008. v. <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do> (consultato il 6 settembre 2012).

¹⁰⁰ Il progetto IPEX fu promosso per la prima volta, su iniziativa della Camera dei Deputati, dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE di Roma nel 2000. Dal 2009 questo strumento di cooperazione dispone di una propria rete organizzativa. L'infrastruttura dell'IPEX è ospitata dal Parlamento europeo ed è finanziata da tutti i Parlamenti nazionali. *Cfr.* A. ESPOSITO, *loc. cit.* p. 1131.

¹⁰¹ V. F. JACOBS, *loc. cit.* pp. 6-7.

Assemblee nazionali a tali documenti, un calendario delle riunioni interparlamentari e collegamenti a siti internet e banche dati pertinenti, nonché alle pagine web dell'UE e dei Parlamenti nazionali.¹⁰² Il compito dell'IPEX assume un peso molto rilevante, come si vedrà, a seguito delle nuove disposizioni del Trattato di Lisbona sul ruolo dei Parlamenti nazionali e sul meccanismo di controllo sulla sussidiarietà.

Dopo l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo, nella c.d. "seconda fase", venne istituito il terzo e probabilmente più conosciuto meccanismo di contatto interparlamentare.

Nel 1989, infatti, nacque la Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari ed europei dei Parlamenti nazionali (in francese, *Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires* -), creato su iniziativa del Presidente dell'Assemblea nazionale francese Laurent Fabius.¹⁰³

L'idea, presentata in occasione di un incontro che ebbe luogo a Madrid e che vide la partecipazione di tutti i presidenti dei Parlamenti degli Stati membri, era di rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali rispetto alle questioni dell'allora Comunità economica europea, attraverso una Conferenza che riunisse le Commissioni parlamentari nazionali competenti per gli affari europei. La prima riunione del neonato organo interparlamentare ebbe luogo a Parigi il 16 e 17 novembre del 1989.

Da allora la COSAC viene convocata due volte all'anno, sotto gli auspici dello Stato membro che esercita la Presidenza di turno dell'Unione. Essa consente di riunire in un unico consesso gli organi specializzati per gli affari UE dei Parlamenti nazionali e una delegazione del Parlamento europeo, presieduta da un vicepresidente del PE e dal Presidente della Commissione per gli affari costituzionali (AFCO).¹⁰⁴

La COSAC nacque come un "foro" in cui è possibile scambiare esperienze e migliori pratiche rispetto al controllo dei Governi nazionali nell'ambito delle questioni di politica europea. Il suo mandato è stato formalizzato nel Protocollo

¹⁰² Cfr. <http://www.ipex.eu> (consultato il 18 giugno 2012).

¹⁰³ V. C. MORVIDUCCI, *loc. cit.*, pp. 554-555, in nota n. 13

¹⁰⁴ Cfr. F. JACOBS, *loc. cit.*, p. 7.

allegato al Trattato di Amsterdam sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, che autorizza la COSAC a sottoporre alle Istituzioni europee «*contributi*» non vincolanti sulle attività legislative dell'Unione (v. art. 6 del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali allegato al Trattato di Amsterdam).¹⁰⁵

Più o meno nello stesso periodo, si realizzò un'altra esperienza interessante, seppur effimera.

Nel novembre del 1990 si svolse a Roma, su proposta dell'allora Presidente della Repubblica francese François Mitterand,¹⁰⁶ una conferenza parlamentare di una settimana cui presero parte 250 rappresentanti, provenienti per un terzo dal Parlamento europeo e per due terzi dai Parlamenti nazionali. La conferenza, conosciuta con il nome di "Assise di Roma", si concluse con una dichiarazione comune contenente le linee guida per le successive Conferenze intergovernative che avrebbero portato al trattato di Maastricht.¹⁰⁷

L'Assise era sembrata inizialmente un grande successo, sia sostanziale che formale.¹⁰⁸ Un elemento di grande novità era stato la suddivisione dei deputati del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali per famiglie politiche e non per delegazioni nazionali. Tuttavia, l'iniziativa era destinata al fallimento, giacché molti parlamentari statali lamentarono un controllo e un'influenza eccessiva da parte del Parlamento europeo sull'andamento dei lavori.¹⁰⁹ In seguito, con il trattato di Maastricht, fu prevista la possibilità, ove necessario, di ricorrere

¹⁰⁵ Cfr. *Ivi*, pp. 7-8; P. CARETTI, *loc. cit.* p. 1 e ss..

¹⁰⁶ V. C. MORVIDUCCI, *loc. cit.* pp. 554-555, in nota n. 13. Non è un caso che la Francia sia stata da sempre la principale promotrice di forme di cooperazione diretta tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo e abbia a più riprese sostenuto (ad. es. nella XII riunione COSAC di Parigi del 27/28 febbraio del 1995 e in occasione della Convenzione sul futuro dell'Europa) la creazione di una "seconda camera legislativa" composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali. Nell'ordinamento giuridico francese, infatti, i poteri del Parlamento verso il Governo negli affari europei sono tra i meno incisivi nel panorama degli Stati membri. In questo modo il Parlamento francese cercava di ritagliarsi un ruolo autonomo sulla scena europea svincolato da quello del Governo nazionale. Tuttavia, con la riforma costituzionale del 2008 i poteri del Parlamento francese sulle politiche europee dell'Esecutivo sono stati considerevolmente rafforzati. Cfr. M. CARTABIA, *op. cit.*; P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *Commentary on the Protocol no. 1 annexed to the Treaty of Lisbon ("On the role of national Parliaments in the European Union")*, in H.J. Blanke, S. Mangiameli (a cura di), "Commentary to the Treaty of Lisbon", Springer, Heidelberg, 2011, par. 159.

¹⁰⁷ Cfr. F. JACOBS, *loc. cit.* p. 6.

¹⁰⁸ Cfr. *Ibidem*.

¹⁰⁹ Cfr. *Ibidem*.

nuovamente a tali conferenze.¹¹⁰ Ciononostante, tale eventualità non si verificò mai e nel 2002 la Convenzione sul futuro dell'Europa chiuse definitivamente la porta ad esperienze analoghe così come alle proposte relative all'istituzione di un congresso dei Parlamenti nazionali o alla creazione di "seconde camere legislative".¹¹¹

Peraltro, l'esigenza di sviluppare il ruolo dei Parlamenti nazionali nelle questioni relative all'Unione europea non si è esaurita ed è stata affrontata nei successivi trattati sulla base di approcci differenti.

Sebbene la "prima fase" e i primi anni della "seconda" siano stati caratterizzati dall'assenza di un quadro di rapporti strutturato, non si può dire che le esperienze sopra richiamate siano state inutili. Come si è visto, la fine di quel legame «fisiologico» determinato dal doppio mandato, creò il bisogno di meccanismi di collegamento. I Parlamenti avvertivano la necessità di intervenire sulle questioni europee senza il "filtro" dei Governi e di formare una proficua osmosi con il Parlamento europeo. Questo periodo di fermento, sebbene non portò a risultati particolarmente rilevanti, ebbe probabilmente il merito di dare contezza di alcuni punti critici e in particolare di evidenziare molte delle questioni sulle quali si sarebbe concentrato il successivo dibattito politico.

¹¹⁰ V. Dichiarazione n. 14 allegata al Trattato di Maastricht.

¹¹¹ Cfr. F. JACOBS, *loc. cit.* p. 6.; *Risoluzione del Parlamento europeo sulle relazioni cit.* (2001/2023(INI)), par. 17, Relatore: on. Giorgio NAPOLITANO; A. ESPOSITO, *loc. cit.* p. 1128, in nota n. 20; Si è osservato che «[u]na eventuale scelta in questa direzione, animata dall'intento di rafforzare la legittimazione in termini di input legitimation, finirebbe per avere costi troppo alti in termini di output legitimation, neutralizzando sul piano dell'efficienza e della chiarezza delle responsabilità i benefici che si avrebbero in termini di partecipazione democratica», v. M. CARTABIA, *loc. cit.* Per un'opinione favorevole all'istituzione di una seconda camera europea v. A. DELCAMP, *Les Parlements nationaux et l'Union européenne : de la reconnaissance à l'engagement*, in: "Revue du marche commun et de l'Union Européenne", n° 544, gennaio 2011, pp. 7-12.

4) Il Trattato di Maastricht: la nascita dell'Unione europea

È soltanto con il Trattato di Maastricht del 1992 che si tentò per la prima volta di dare una struttura ordinata alle relazioni tra le Istituzioni europee ed i Parlamenti nazionali.¹¹²

Il bisogno di stabilire un ordine in questo tipo di rapporti nacque come naturale conseguenza a quella che è stata definita la «sterzata politica»¹¹³ dell'Europa.¹¹⁴

Con la famosa “triade” moneta, cittadinanza e difesa, l'Europa entrò in una fase qualitativamente differente, passando dall'essere una entità essenzialmente economica e commerciale, all'essere un soggetto con una dimensione più elevata, di carattere sociale, culturale ed umano.¹¹⁵ Come dichiarò il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico del *Collège d'Europe*:

*«A Maastricht nacque, raccogliendo i frutti e le eredità delle tre Comunità preesistenti, l'Unione europea. E non si trattò certo di un mutamento semantico, ma di un cambiamento in senso politico e di un deciso allargamento di orizzonti e obbiettivi».*¹¹⁶

D'altronde, come è stato osservato in dottrina, le modifiche istituzionali non possono che essere lo specchio dell'evoluzione politica del processo di integrazione.¹¹⁷

Nel corpo del Trattato sull'Unione europea non si inserirono riferimenti espressi al ruolo dei Parlamenti nazionali. Tuttavia, venne riconosciuta implicitamente la loro partecipazione in caso di modifica dei Trattati o di modifica dei Trattati per l'adesione di un nuovo Stato. Difatti, veniva prevista la ratifica dei nuovi accordi

¹¹² Cfr. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.*, pp. 40-41.

¹¹³ Così E. TRIGGIANI, *Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, I, 2010, gennaio 2010, p. 10

¹¹⁴ Cfr. *Ibidem*; C. MORVIDUCCI, *loc. cit.* 551 e ss.

¹¹⁵ Cfr. U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea cit.*, p. 18.

¹¹⁶ Intervento del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano alla Cerimonia di Inaugurazione dell'Anno Accademico del *Collège d'Europe*, Bruges, 26 ottobre 2011.

¹¹⁷ Cfr. E. TRIGGIANI, *loc. cit.* p. 10.

da parte degli Stati membri in conformità alle rispettive norme costituzionali,¹¹⁸ il che si traduceva, normalmente, nella ratifica parlamentare.¹¹⁹ Ovviamente, la partecipazione dei Parlamenti nazionali si aveva anche nella c.d. “fase discendente”, quando era necessario recepire e dare applicazione negli ordinamenti interni ad atti normativi comunitari ad efficacia mediata come le direttive.¹²⁰

Se nel corpo del Trattato non fu introdotto alcun riferimento espresso ai Parlamenti nazionali, per la prima volta, invece, un riconoscimento esplicito al loro ruolo fu inserito in due Dichiarazioni allegate.

Si tratta delle Dichiarazioni n. 13¹²¹ e 14¹²², con le quali gli Stati membri vollero incoraggiare una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali alle attività dell’Unione europea attraverso un incremento dello scambio di informazioni tra questi ultimi e il Parlamento europeo e attraverso un aumento della cooperazione interparlamentare.

A tal proposito gli Stati membri affermarono che i Governi dovevano vigilare affinché i Parlamenti nazionali potessero disporre delle iniziative legislative della Commissione in tempo utile per la loro informazione o per un eventuale esame. Inoltre fu delineato un primo quadro di collaborazione fra Assemblee nazionali e PE che mirava all’organizzazione di regolari incontri tra parlamentari interessati agli stessi problemi e alla concessione di agevolazioni reciproche.¹²³ Infine gli

¹¹⁸ V. Artt. N e O della redazione originale del Trattato di Maastricht.

¹¹⁹ Cfr. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* pp. 41-42.

¹²⁰ Cfr. *Ibidem.*

¹²¹ V. *Trattato di Maastricht, Dichiarazione sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea (n. 13)*: «La Conferenza ritiene importante incoraggiare una maggiore partecipazione dei parlamenti nazionali alle attività dell’Unione europea.

A tal fine occorre intensificare lo scambio di informazioni tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo. In questo contesto i Governi degli Stati membri vigilano, tra l’altro, affinché i parlamenti nazionali possano disporre delle proposte legislative della Commissione in tempo utile per la loro informazione o per un eventuale esame.

La Conferenza reputa altresì importante che siano intensificati i contatti tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, in particolare mediante la concessione di appropriate agevolazioni reciproche ed incontri regolari tra parlamentari interessati agli stessi problemi».

¹²² V. *Trattato di Maastricht, Dichiarazione sulla Conferenza dei parlamenti (n. 14)*: «La Conferenza invita il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali a riunirsi, se necessario, in formazione di Conferenza dei parlamenti (o Assise).

La Conferenza dei parlamenti è consultata sui grandi orientamenti dell’Unione europea, fatte salve le competenze del Parlamento europeo ed i diritti dei parlamenti nazionali. Il Presidente del Consiglio europeo e il Presidente della Commissione riferiscono ad ogni sessione della Conferenza dei parlamenti sullo stato dell’Unione».

¹²³ Cfr. Dichiarazione n. 13 allegata al Trattato di Maastricht.

Stati membri invitarono il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali a riunirsi, se necessario, sotto forma di Conferenza dei Parlamenti o Assise, che doveva essere consultata, facendo salve le rispettive competenze, sui grandi temi dell'Unione.¹²⁴

La Conferenza venne configurata come un organo consultivo che avrebbe dovuto consentire, soprattutto ai Parlamenti nazionali, di esercitare un'influenza politica sui membri dei rispettivi Governi e quindi, di riflesso, sul Consiglio dell'Unione o sul Consiglio europeo.¹²⁵ Come già accennato in precedenza, con la Dichiarazione n. 14 si volle incoraggiare il ripetersi dell'esperienza dell'Assise di Roma del 1990. Tuttavia tale proposito non ebbe esito positivo e questo modello di cooperazione non fu mai attuato.¹²⁶

È importante sottolineare che la Dichiarazione n. 13 prevedeva che l'impegno alla trasmissione delle proposte legislative della Commissione ai Parlamenti nazionali, ricadesse in capo ai Governi, senza peraltro predisporre un termine entro il quale compiere tale operazione, né tantomeno delineare le conseguenze della mancata osservanza di questa disposizione. L'attuazione di questo modello di collaborazione e il suo funzionamento era quindi rimesso sostanzialmente alla buona volontà degli Esecutivi e alla loro solerzia nella trasmissione delle proposte legislative alle rispettive Assemblee statali.¹²⁷

A questo proposito, è appena il caso di ricordare che le Dichiarazioni allegate al Trattato non sono fonti primarie del diritto comunitario e non sono vincolanti, ma hanno valore essenzialmente interpretativo.¹²⁸

Ciononostante, l'aver inserito nei Trattati un riferimento esplicito, sebbene non vincolante, ai Parlamenti nazionali e ad una partecipazione alle attività dell'Unione europea, costituiva un elemento di novità e assumeva un indubbio valore simbolico.¹²⁹ Inoltre, le previsioni della Dichiarazione n. 13 relative allo scambio di informazioni tra PE e Parlamenti nazionali e alla concessione di agevolazioni reciproche ebbero come effetto quello di dare impulso ad una

¹²⁴ Cfr. Dichiarazione n. 14 allegata al Trattato di Maastricht.

¹²⁵ Cfr. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* p. 44.

¹²⁶ Cfr. *Ibidem*; F. JACOBS, *loc. cit.* p. 6.

¹²⁷ Cfr. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* p. 44.

¹²⁸ V. *ex multis* U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea cit.*, p. 197.

¹²⁹ Cfr. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* pp 44-45.

modifica del Regolamento interno del Parlamento europeo, nel quale fu ben presto introdotta la possibilità per i deputati degli Stati membri di partecipare alle riunioni di commissione in qualità di esperti nazionali.¹³⁰ Infine, la Dichiarazione n. 13, nella parte in cui prevedeva che i contatti tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali possono avvenire anche attraverso «*riunioni regolari tra parlamentari interessati agli stessi problemi*», veniva sostanzialmente a riconoscere quel modello di cooperazione interparlamentare nato nel 1989 con il nome di COSAC, il cui mandato, come si vedrà, sarà poi formalizzato nel 1997 con il Trattato di Amsterdam.¹³¹

Un'altra importante novità che riguardava da vicino i Parlamenti nazionali, fu la “codificazione”, all’art. 5 del Trattato che istituisce la Comunità europea, del principio di sussidiarietà e di proporzionalità.¹³² L’introduzione dei suddetti principi era diretta sostanzialmente a salvaguardare le prerogative degli Stati membri rispetto all’eccessivo attivismo che la Comunità aveva mostrato negli ultimi decenni.¹³³

Secondo il principio di sussidiarietà la Comunità, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, interviene «*soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell’azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario*» (v. art. 5 par 2 TCE). Si tratta dunque di un criterio flessibile che non riguarda la ripartizione delle competenze tra la Comunità - o l’Unione - e gli Stati membri, bensì il loro

¹³⁰ V. *Ivi.* p. 43.

¹³¹ V. *Ibidem.*

¹³² Il principio di sussidiarietà fu introdotto per la prima volta - sebbene senza tale denominazione - nell’Atto Unico Europeo, in materia di politica ambientale. L’art. 130 R par. 4 recitava: «*la Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi [...] possono essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri*». Si trattava di una formulazione “in positivo” che, piuttosto che limitare i poteri della Comunità, si prestava a favorirne l’espansione. Cfr. U. VILLANI, *Lineamenti di Diritto dell’Unione europea cit.* p. 60; R. BIN, P. CARETTI, *Profili costituzionali dell’Unione europea*, Bologna, il Mulino, II ed., 2008, p. 107.

¹³³ V. U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell’Unione europea cit.*, p. 60.

esercizio. Il principio di sussidiarietà attiene pertanto all'*an* dell'azione comunitaria.¹³⁴

Il principio di proporzionalità, invece, attiene al *quantum* (o al *quomodo*) della stessa, prevedendosi all'art. 5 par. 3 TCE che «[l]’azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato».¹³⁵

La clausola di sussidiarietà è dunque un principio di politica legislativa che si rivolge essenzialmente al legislatore comunitario e che affida a quest’ultimo ogni valutazione circa l’opportunità dell’esercizio della potestà legislativa comunitaria. L’uso di espressioni come «*sufficientemente realizzati*» e «*realizzati meglio*»¹³⁶ rinviano ad un giudizio politico di opportunità, difficilmente sindacabile da un giudice.¹³⁷

Il Trattato di Maastricht recepì il frutto di un vivace dibattito sul principio di sussidiarietà, apertosi fin dal 1984 a seguito dell’approvazione, da parte del Parlamento europeo, del c.d. “progetto Spinelli”.¹³⁸ Tale dibattito, come vedremo, era tuttavia destinato a continuare e a non estinguersi nemmeno in seguito all’approvazione del Trattato di Maastricht.

¹³⁴ Cfr. *Ibidem*; R. BIN, P. CARETTI, *op. cit.* p. 109. «Il principio di sussidiarietà serve a definire la frontiera tra la responsabilità di ciascuno Stato membro e quelle dell’Unione, ovvero a stabilire a chi spetta agire. Se l’Unione dispone di una competenza esclusiva in un determinato settore, allora ogni intervento spetta chiaramente all’Unione. Ove si tratti invece di una competenza condivisa tra l’Unione e gli Stati membri, il principio prevede che le iniziative spettino in primo luogo agli Stati membri. L’Unione deve agire solo qualora gli Stati membri non riescano a conseguire un obiettivo in misura sufficiente o se, per ragioni di scala e di efficacia, l’Unione abbia migliori possibilità di conseguirlo» V. Relazione della Commissione in materia di sussidiarietà e proporzionalità (“legiferare meglio” – 18a relazione riguardante l’anno 2010), 10 giugno 2011, COM(2011) 344, p. 1. La Commissione, nell’esercizio dell’iniziativa legislativa procede a un test sulla “necessità” e sul “valore aggiunto” dell’azione UE. Cfr. Relazione della Commissione di Sussidiarietà e Proporzionalità (“Legiferare meglio” – 19° relazione riguardante l’anno 2011), 10 luglio 2012, COM(2012)373 definitivo, p. 3.

¹³⁵ Cfr. R. BIN, P. CARETTI, *op. cit.*, p. 109. «Il principio di proporzionalità serve a determinare in quale modo l’Unione debba esercitare le proprie competenze, sia quelle esclusive che quelle condivise, ovvero quale forma e quale natura l’azione dell’Unione dovrebbe assumere. Il TUE stabilisce che il contenuto e la forma dell’azione dell’Unione non devono trascendere quanto è necessario per conseguire gli obiettivi dei trattati. In ogni circostanza va privilegiata la scelta meno restrittiva». V. Relazione della Commissione in materia di sussidiarietà e proporzionalità (“legiferare meglio” – 18a relazione riguardante l’anno 2010), 10 giugno 2011, COM(2011)344 definitivo, p. 2.

¹³⁶ V. 5 par. 2 TCE.

¹³⁷ Cfr. R. BIN, P. CARETTI, *op. cit.* pp. 107-112.

¹³⁸ Cfr. V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell’Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica, 2003, pp. 15 e ss.

Bisogna ricordare, infatti, che il 2 giugno del 1992, a seguito del risultato negativo del referendum danese sulla ratifica del Trattato di Maastricht, si aprì un periodo difficile per l'Europa in cui fu messa in dubbio l'irreversibilità del processo di integrazione, aggravato inoltre dalla decisione del Presidente della Repubblica francese François Mitterrand di convocare a sua volta un referendum per la ratifica del Trattato di Maastricht.¹³⁹

A seguito del “no” danese ripresero immediatamente vigore le discussioni sul principio di sussidiarietà e su di una sua più chiara definizione al fine di articolare meglio le competenze tra Comunità e Stati membri. In questo clima particolarmente teso si arrivò al Consiglio di Edimburgo dell'11-12 dicembre 1992 in cui venne approvato un testo che definiva i principi generali, gli orientamenti, le procedure e le prassi per una corretta applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità.¹⁴⁰ In sostanza nella capitale scozzese gli Stati membri definirono un approccio globale in materia e la disputa su questi principi venne chiusa senza danni per l'equilibrio istituzionale comunitario. Il Trattato di Maastricht entrò così in vigore il 1 novembre del 1993.¹⁴¹

Tuttavia, gli sforzi per definire le modalità di applicazione del principio di sussidiarietà non si esaurirono con il Consiglio europeo di Edimburgo, ma continuarono negli anni a seguire portando alla conclusione di un Accordo interistituzionale nell'ottobre del 1993, all'approvazione del Protocollo n. 30 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Amsterdam del 1997 e infine, nel 2007, al Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà e

¹³⁹ Cfr. B. OLIVI, R. SANTANIELLO, *op. cit.* pp. 199-235.

¹⁴⁰ Cfr. *Allegato I della Parte A delle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Edimburgo – 11-12 dicembre 1992*; DOC/92/8. Peraltro, nella *Parte B delle Conclusioni cit.* il Consiglio europeo, prendendo atto delle preoccupazioni danesi espresse nel memorandum “La Danimarca in Europa”, decise di accordare quattro deroghe allo Stato scandinavo riguardanti la cittadinanza, l'Unione economica e monetaria, la politica in materia di difesa ed il settore della giustizia e affari interni.

¹⁴¹ Cfr. V. MILLER, *National Parliaments and EU law-making: how is “yellow card” system working?*, Studio svolto dalla House of Commons Library, (Standard note: SN/IA/6297), 12 aprile, 2012. L'A. rileva che il Governo conservatore, all'epoca al potere nel Regno Unito, salutò l'art. 5 TCE come una vittoria per gli Stati nazionali perché presumeva l'azione nazionale a meno che non vi fossero fondate ragioni per agire. Tuttavia, la clausola di sussidiarietà aveva una formulazione troppo vaga ed incerta. Pertanto il Regno Unito, già a cominciare dal 1993, iniziò presentare istanze volte a rafforzare il principio di sussidiarietà ed i meccanismi per attuarlo a livello di Unione.

proporzionalità. È quindi in questo contesto che, in forma embrionale, iniziò a svilupparsi l'idea di attribuire ai Parlamenti nazionali - in quanto soggetti direttamente interessati dalla progressiva perdita di competenze determinata dall'avanzamento del processo di integrazione europea - il ruolo di "guardiani della sussidiarietà", idea che giungerà a definitiva maturazione con il Trattato di Lisbona (v. art. 5 par 3 TUE; Protocollo n. 2).¹⁴²

Peraltro, che i Parlamenti nazionali dovessero svolgere un ruolo privilegiato in relazione al controllo sulle competenze europee, fu adombrato per la prima volta dal Tribunale Costituzionale tedesco (*Bundesverfassungsgericht* – BVerfG) nella famosa "*Maastricht Urteil*" del 1993. In questa sentenza il BVerfG affrontò la questione del ruolo dei Parlamenti nazionali sia rispetto al problema della legittimazione democratica dell'UE quale ordinamento composito e peculiare, sia riguardo al tema delle competenze comunitarie.¹⁴³

Secondo il Tribunale Costituzionale tedesco il problema del *deficit* democratico dell'Unione europea non poteva essere risolto semplicemente attraverso un aumento dei poteri del Parlamento europeo. Anche se quest'organo riuscisse ad acquisire nel sistema istituzionale europeo una centralità paragonabile a quella dei suoi omologhi nazionali, il *deficit* democratico rimarrebbe, in quanto la possibilità dei cittadini di partecipare e influenzare la vita politica europea sarebbe comunque ridotta. Pertanto, secondo il BVerfG, ai fini della legittimazione democratica dell'UE, non si poteva prescindere da un collegamento tra l'azione delle Istituzioni e i Parlamenti nazionali, declinato secondo schemi originali che tenessero conto delle peculiarità di un sistema composito e multilivello come quello europeo.¹⁴⁴

Il BVerfG mise in luce inoltre il collegamento tra il problema della democrazia e il problema delle competenze comunitarie. I giudici di Karlsruhe, ben consapevoli della considerevole espansione delle competenze europee dovuta all'uso disinvolto della "clausola di flessibilità" e sostenuto da una giurisprudenza permissiva della Corte di Giustizia, negò che le Istituzioni comunitarie avessero la

¹⁴² Cfr. B. OLIVI, R. SANTANIELLO, *op. cit.* pp. 199-235; R. BIN, P. CARETTI, *op. cit.* pp. 107-112; V. GUIZZI, *op. cit.* pp. 32 e ss.; C. MORVIDUCCHI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel nuovo Trattato*, in www.sudineuropa.net. Per un'analisi approfondita sulle conseguenze del referendum danese del 2 giugno 1992 v. H. KRUNKE, *Peoples' Vengances. From Maastricht to Edinburgh: the Danish solution*, in "European Constitutional Law Review", I, 2005, pp.339 – 356.

¹⁴³ Cfr. M. CARTABIA, *loc. cit.*

¹⁴⁴ Cfr. *Ibidem*.

competenza sulla competenza (*kompetenz kompetenz*) e, in nome del principio democratico, biasimarono la condotta delle Istituzioni europee reclamando maggior rigore. Il BVG rivendicò il potere dei Parlamenti nazionali di delegare ogni ulteriore funzione all'Unione europea ed in questo contesto, per la prima volta, fece cenno al loro ruolo in relazione al controllo delle competenze dell'UE.¹⁴⁵

Come si è detto sopra, questo ruolo peculiare sarà poi riconosciuto, diversi anni dopo, con specifico riferimento al profilo della sussidiarietà (v. art. 5 par. 3 co. 2 TUE; Protocollo n. 2).

Con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht il dibattito sul ruolo dei Parlamenti nazionali ed il connesso problema del c.d. "deficit democratico" dell'Unione europea si fece più intenso. La ragione di ciò è da ricercare soprattutto nel "salto di qualità" registratosi con il Trattato di Maastricht che aveva determinato un ulteriore trasferimento "verticale" di poteri legislativi dagli Stati membri all'Europa. Questa volta, peraltro, tale trasferimento era avvenuto nei confronti di un'entità con una dimensione più elevata, non solo di carattere economico, ma anche sociale, culturale e umano. Ciò di conseguenza configurava un simultaneo trasferimento "trasversale" di tali poteri dai Parlamenti nazionali agli Esecutivi riuniti nel Consiglio, contribuendo a quella involuzione democratica definita come *deficit* democratico.¹⁴⁶ Tuttavia nel Trattato di Maastricht si rinvennero le prime tracce di nuovo modello di partecipazione dei Parlamenti nazionali, che continuerà a svilupparsi nelle successive tappe dell'integrazione europea. Secondo questo modello il contributo dei Parlamenti nazionali alla vita dell'Unione si esprime prevalentemente in termini di legittimazione discorsiva e di democrazia partecipativa e deliberativa.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Cfr. *Ibidem*.

¹⁴⁶ Cfr. U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea cit.* p. 18; U. VILLANI, *Principi democratici e ruolo dei parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona cit.* p. 214.

¹⁴⁷ Cfr. M. CARTABIA, *loc. cit.*

5) Il Trattato di Amsterdam e il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali

Con il Trattato di Amsterdam del 1997 venne compiuto un ulteriore passo in avanti nella direzione della formalizzazione dei rapporti tra Parlamenti nazionali ed Unione europea grazie all'introduzione del Protocollo n. 9 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'UE, le cui disposizioni potevano contare di efficacia vincolante.¹⁴⁸

Il Protocollo fu il risultato delle differenti opinioni e delle inquietudini che si manifestarono nella Conferenza intergovernativa (CIG) e nei lavori preparatori che portarono al Trattato di Amsterdam. Difatti, sebbene tutti gli Stati membri erano concordi nel rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali, si riscontravano tuttavia divergenze sul modo in cui realizzare questo proposito. La maggioranza degli Stati membri riteneva che ciascun Paese dovesse stabilire i meccanismi e le forme adeguate per garantire una maggiore partecipazione del proprio Parlamento agli affari europei.¹⁴⁹

Al dibattito parteciparono anche il Parlamento europeo e la Commissione. Il primo sosteneva il rafforzamento della cooperazione con i Parlamenti nazionali, che si sarebbe dovuto realizzare attraverso riunioni settoriali delle commissioni specializzate dei Parlamenti;¹⁵⁰ la seconda, invece, propendeva per un maggior coinvolgimento delle Assemblee statali negli affari comunitari.¹⁵¹

Il risultato di tale dibattito fu il Protocollo n. 9 sul ruolo dei Parlamenti nazionali, composto da un breve preambolo e da due sezioni: la prima, riguardante la comunicazione di informazioni, nella quale si intendeva facilitare la partecipazione indiretta dei Parlamenti nazionali agli affari comunitari, e la

¹⁴⁸ Cfr. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* pp. 45-51. Si noti che in virtù dell'art. 51 TUE «I protocolli e gli allegati ai trattati ne costituiscono parte integrante». I protocolli hanno quindi, a differenza delle Dichiarazioni, lo stesso valore giuridico del Trattato cui sono acclusi.

¹⁴⁹ Cfr. *Ibidem.*

¹⁵⁰ V. Risoluzione sul funzionamento del Trattato sull'Unione europea nella prospettiva della Conferenza intergovernativa del 1996 – Attuazione e sviluppo dell'Unione, adottata dal Parlamento europeo il 17 maggio 1995, in G.U.C.E. C 151 del 16 giugno 1995.

¹⁵¹ V. Parere della Commissione europea «Rafforzare l'unione politica e preparare l'ampliamento», 28 febbraio 1996, (COM(96)90) definitivo.

seconda, relativa alla COSAC, che consacrava questo consesso come meccanismo di partecipazione diretta e collettiva.

Nel preambolo del Protocollo gli Stati membri incoraggiavano sia una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali alle attività dell'Unione europea, sia il potenziamento delle capacità di questi ultimi di esprimere pareri su problemi che rivestissero per loro un particolare interesse. Gli Stati membri, peraltro, facevano presente che il controllo dei singoli Parlamenti nazionali sui rispettivi Governi relativamente alle attività dell'Unione, era una questione disciplinata dall'ordinamento costituzionale e dalla prassi costituzionale propri di ciascuno Stato membro.

Nella prima parte del Protocollo, come si è accennato, si prevedevano doveri di informazione e comunicazione in favore delle Assemblee statali. All'art. 1 si disponeva l'obbligo di trasmettere tempestivamente ai Parlamenti nazionali tutti i documenti redatti dalla Commissione (libri verdi, libri bianchi e comunicazioni). In questo modo si volevano dotare i Parlamenti nazionali di tutte quelle preziose informazioni sulle intenzioni future della Commissione espresse attraverso documenti di natura meramente programmatica.¹⁵²

Dalla lettera di questa prima disposizione non si riuscirebbe a intendere in modo chiaro se la trasmissione doveva essere effettuata dalla Commissione direttamente nei confronti dei Parlamenti nazionali o se piuttosto essa doveva avvenire con la mediazione dei Governi.

La seguente disposizione normativa fa tuttavia propendere per la seconda soluzione,¹⁵³ giacché si disponeva che le proposte legislative della Commissione, quali definite dal Consiglio a norma dell'articolo 151 par. 3 TCE,¹⁵⁴ dovevano

¹⁵² Cfr. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* p. 46.

¹⁵³ Cfr. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* p. 100-101.

¹⁵⁴ Si tratterebbe dell'art. 207 par. 3 del TCE secondo la nuova numerazione disposta con il Trattato di Amsterdam. In questa disposizione si rimetteva all'art. 7 del Regolamento interno del Consiglio secondo il quale sono da considerare proposte legislative quelle che portano all'adozione di «norme giuridicamente vincolanti negli o per gli Stati membri, per mezzo di regolamenti, di direttive, di decisioni quadro o di decisioni sulla base delle pertinenti disposizioni dei trattati, ad esclusione delle deliberazioni che danno luogo all'adozione di provvedimenti di carattere interno, di atti amministrativi o di bilancio, di atti riguardanti le relazioni interistituzionali o internazionali o di atti non vincolanti (quali conclusioni, raccomandazioni o risoluzioni)». V. Art. 7 par. 1 del Regolamento Interno del Consiglio, adottato con Decisione del Consiglio del 22 marzo 2004, 2004/338 CE, Euratom, in G.U.C.E. L 106/22 del 15/04/2004.

essere messe a disposizione dei Governi in tempo utile per permettere loro di accertarsi che i Parlamenti nazionali potessero debitamente riceverle. L'efficacia concreta della norma era quindi sostanzialmente rimessa alla solerzia dei Governi, dal momento che erano questi ultimi ad avere la responsabilità di trasmettere le informazioni alle rispettive Assemblee in un tempo che fosse sufficiente a permettere l'esame parlamentare. D'altronde, il Protocollo non stabiliva alcun termine entro il quale i Governi dovevano adempiere a tale obbligo ed era quindi ben possibile che qualche Parlamento potesse vedere le proprie prerogative fortemente limitate a causa dell'inerzia dell'Esecutivo, rendendo di fatto inutile il "periodo di garanzia" di sei settimane previsto dall'art. 3 del Protocollo,¹⁵⁵ il cui scopo era evidentemente quello di permettere ai Parlamenti nazionali di analizzare la proposta e di esprimere un indirizzo da trasmettere al rispettivo Governo.

Infatti il Protocollo, all'art. 3, stabiliva che un periodo di sei settimane doveva intercorrere tra la data in cui la Commissione mette a disposizione del Parlamento europeo e del Consiglio, in tutte le lingue, una proposta legislativa o una proposta relativa ad una misura da adottare a norma del titolo VI del TUE,¹⁵⁶ e la data in cui questa è iscritta all'ordine del giorno del Consiglio ai fini di una decisione per l'adozione di un atto o per l'adozione di una posizione comune a norma dell'articolo 189 B o 189 C del TCE. Si poteva derogare a questa disposizione solo per motivi di urgenza, le cui ragioni dovevano essere riportate nell'atto o nella posizione comune.¹⁵⁷

Nonostante il termine sopra richiamato fosse vincolante per il Consiglio, il mancato rispetto dello stesso non produceva alcuna conseguenza giuridica, né era previsto che i Parlamenti nazionali potessero direttamente ricorrere alla Corte di Giustizia delle Comunità europee. Pertanto l'atto legislativo adottato senza

¹⁵⁵ Cfr. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* pp. 100-101.

¹⁵⁶ Il Titolo VI del Trattato sull'Unione conteneva le disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

¹⁵⁷ A proposito del periodo di 6 settimane è stato notato da parte della dottrina che sebbene *ex art.* 3 del Protocollo n. 9 il Consiglio non poteva discutere la proposta, né inserirla nell'ordine del giorno, essa poteva però essere discussa dai suoi organi ausiliari e in particolar modo dal COREPER che poteva quindi raggiungere un accordo e includere la proposta nel punto "A" dell'ordine del giorno per l'adozione diretta del Consiglio e senza la necessità di istaurare il dibattito. V. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* pp. 48-49.

rispettare il termine di sei settimane previsto dall'art. 3 era perfettamente valido e non poteva essere impugnato dai Parlamenti nazionali.¹⁵⁸

Nella seconda parte del Protocollo veniva formalizzato il mandato della Conferenza delle Commissioni per gli affari europei (COSAC).

Si prevedeva infatti la possibilità per quest'organo interparlamentare di sottoporre all'attenzione delle Istituzioni europee i contributi ritenuti utili, in particolare sulla base di progetti di testi giuridici che i rappresentanti dei Governi degli Stati membri potevano decidere, di comune accordo, di trasmettergli in considerazione della materia trattata (v. art. 4 Protocollo n. 9).

Si configurava inoltre la possibilità per la COSAC di esaminare qualsiasi proposta o iniziativa legislativa riguardante l'istituzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia che potesse incidere direttamente sui diritti e sulle libertà dei singoli. Al riguardo il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione dovevano essere informati di qualsiasi contributo fornito dalla COSAC (v. art. 5 Protocollo n. 9).

La Conferenza, secondo il Protocollo, poteva anche trasmettere al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione qualsiasi contributo ritenuto utile sulle attività legislative dell'Unione, in particolare per quanto riguarda l'applicazione del principio di sussidiarietà, lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia nonché questioni relative ai diritti fondamentali (v. art. 6 Protocollo n. 9).

Nell'ultimo articolo si specificava che i contributi della COSAC non vincolavano in alcun modo i Parlamenti nazionali e non pregiudicavano la loro posizione (v. art. 7 Protocollo n. 9).

In conclusione, con le disposizioni del Protocollo n. 9 si delineò un primo quadro regolatore vincolante dei rapporti tra Istituzioni europee e Parlamenti nazionali e si dotarono questi ultimi di alcuni strumenti informativi che potevano essere utili per esercitare un controllo sulle politiche comunitarie dei rispettivi Governi.

Per effetto del Protocollo, diversi Stati membri, tra cui Francia e Italia, avvertirono la necessità di modificare le proprie legislazioni, al fine di adeguare

¹⁵⁸ *Cfr. Ibidem.*

gli ordinamenti interni alle nuove prerogative riconosciute alle Assemblee nazionali. Il proposito delle modifiche legislative era quello di porre i Parlamenti nelle condizioni di controllare e orientare l'operato dei rispettivi Governi in seno al Consiglio e di recuperare, almeno in parte ed indirettamente, le competenze normative perse in favore di questi ultimi, ponendo un freno alla progressiva marginalizzazione dei Parlamenti nazionali nella costruzione europea.¹⁵⁹

Quanto al principio di sussidiarietà e di proporzionalità, il Trattato di Amsterdam venne a recepire quasi integralmente quanto stabilito in materia dal Consiglio di Edimburgo del 1992 e dall'Accordo interistituzionale del 1993. Il Protocollo n. 30, infatti, conteneva indicazioni rivolte alle Istituzioni su come rispettare i suddetti principi, ma non riconosceva ancora ai Parlamenti nazionali la funzione di "guardiani della sussidiarietà".¹⁶⁰

6) Il Trattato di Nizza e la Convenzione europea

Con il Trattato di Nizza del 2001 non si introdussero modifiche formali importanti riguardo la posizione delle Assemblee statali nei rapporti con le Istituzioni europee e non fu cambiato il quadro normativo definito dai Protocolli n. 9 e 30 allegati al Trattato di Amsterdam.

Tuttavia, la questione del ruolo dei Parlamenti nazionali non fu chiusa, dal momento che con la Dichiarazione n. 23 il tema venne riproposto nel più ampio dibattito sul futuro dell'Unione.

È necessario segnalare che, sebbene non vi furono cambiamenti formali nell'articolazione dei rapporti tra Istituzioni e Parlamenti nazionali, questi ultimi soffrirono comunque una "marginalizzazione" ed una ulteriore perdita di influenza sui meccanismi decisionali europei a causa della modifica delle regole voto in seno al Consiglio.

¹⁵⁹ Cfr. C.MORVIDUCCI, *loc. cit.* pp. 556-565

¹⁶⁰ Cfr. C. FAVILLI, *Il principio di sussidiarietà nel diritto dell'Unione europea*, in "Archivio giuridico", vol. CCXXXI, fasc. 3-2011, p. 259; P. DE PASQUALE, *La sussidiarietà nell'ordinamento comunitario: i meccanismi di controllo del principio*, in Vincenzo Baldini (a cura di) "Sussidiarietà e Diritti", Napoli, Satura editrice, 2007, pp. 203-216.

Infatti il Trattato di Nizza, in coerenza con l'obiettivo di far avanzare il processo di integrazione verso un'Europa a 25 Stati membri, ampliò il numero di casi in cui il Consiglio poteva decidere a maggioranza qualificata. Ciò si tradusse inevitabilmente in una diminuzione dell'influenza dei Parlamenti nazionali negli affari comunitari.¹⁶¹ Infatti, mentre con il sistema di voto all'unanimità anche un solo Parlamento nazionale poteva indirettamente, attraverso le funzioni di indirizzo e di controllo sul rispettivo Governo, condizionare l'adozione di una decisione, con un sistema di voto a maggioranza qualificata tale possibilità veniva fortemente ridimensionata.

Come vedremo nel secondo capitolo, la modifica delle regole di voto in seno al Consiglio in modo da ridurre il potere di veto o di blocco di singoli Stati membri, rappresenta una delle principali cause del generalizzato rafforzamento delle funzioni di indirizzo e di controllo dei Parlamenti sulle politiche europee dei rispettivi Governi.¹⁶²

Il Trattato di Nizza non riuscì a rispondere in modo adeguato alle continue critiche sul c.d. “*deficit democratico*” dell'Unione con un intervento di modifica della forma di governo comunitaria inteso ad aumentarne il tasso di democraticità¹⁶³. Il Parlamento europeo avrebbe dovuto essere l'Istituzione maggiormente interessata dalla riforma della *governance* eppure, nonostante l'ampliamento dell'ambito di applicazione della procedura di codecisione ed il rafforzamento del ruolo del PE nei rapporti con la Commissione ed il Consiglio, tale obiettivo fu sostanzialmente mancato.¹⁶⁴

Lo spirito riformatore di Nizza nacque all'insegna dell'ambiguità e della contraddittorietà. Infatti, da una parte c'era il timore di rompere degli equilibri istituzionali ormai consolidati e dall'altra la suggestione di poter rispondere alla mancata riforma con la valorizzazione dei Parlamenti nazionali, quasi a voler

¹⁶¹ Cfr. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.*, p. 52.

¹⁶² V. sul punto A. ESPOSITO, *loc. cit.* pp.1119 e ss.

¹⁶³ Cfr. P. CARETTI, *loc. cit.* p. 7

¹⁶⁴ Cfr. *Ibidem*.

rimpiangere il modello precedente al 1979 dove l'elezione indiretta dei deputati europei garantiva un «*legame fisiologico*»¹⁶⁵ con le realtà nazionali.¹⁶⁶

Proprio con il proposito di valorizzare i Parlamenti nazionali, gli organi rappresentativi nazionali furono indicati come soggetti da coinvolgere nell'ampio dibattito relativo al processo di allargamento e al futuro dell'UE.

Infatti, nella summenzionata Dichiarazione n. 23 relativa al futuro dell'Unione allegata al Trattato di Nizza si affermava che il Consiglio europeo, nella riunione di Laeken/Bruxelles del dicembre 2001, avrebbe affrontato, tra le altre questioni, anche quella relativa al «*ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura europea*».¹⁶⁷ Inoltre, al punto n. 6, si dichiarava che, nell'individuare tali temi di riflessione, la Conferenza riconosceva la necessità di migliorare e garantire costantemente la legittimità democratica e la trasparenza dell'Unione e delle sue Istituzioni al fine di avvicinarle ai cittadini degli Stati membri.¹⁶⁸

In conformità a quanto predisposto dalla Dichiarazione di Nizza, il Consiglio europeo di Laeken del 14-15 dicembre 2001 decise di istituire la Convenzione europea, organo collegiale straordinario e temporaneo composto dai rappresentanti dei Governi, della Commissione, del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali. Il mandato della Convenzione fu determinato dai quesiti posti nel I Allegato delle Conclusioni del Consiglio europeo.¹⁶⁹

La Convenzione aveva il compito di affrontare le sfide dell'Europa del futuro.

«*A cinquant'anni dalla sua nascita*», si legge nella Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Europa,

«l'Unione si trova tuttavia ad un crocevia, in un momento cruciale della sua esistenza. L'Unificazione dell'Europa è imminente.

¹⁶⁵ Così è stato definito il legame tra le istituzioni europee e le Assemblee nazionali nella *Risoluzione del Parlamento europeo cit. (2008/2120(INI))*, p. 10, Relatore: on. Elmar BROK.

¹⁶⁶ Così P. CARETTI, *loc. cit.* p. 7..

¹⁶⁷ V. *Dichiarazione n. 23 relativa al futuro dell'Unione* (cd. *Dichiarazione di Nizza*) allegata al *Trattato di Nizza*, punti n. 4 e 5, in G.U.C.E., 10/03/2001, C80/1.

¹⁶⁸ V. *Ibidem*.

¹⁶⁹ Il Consiglio europeo di Laeken del 14/15 dicembre 2001 adottò la c.d. "Dichiarazione di Laeken" con la quale si proposero, all'istituenda Convenzione, una serie di quesiti per assicurare: 1) una migliore ripartizione e definizione delle competenze dell'Unione europea; 2) la semplificazione dei suoi strumenti; 3) più democrazia trasparenza ed efficienza. E' nell'ambito di quest'ultimo punto che si sollecitò il dibattito sul ruolo dei parlamenti nazionali. Cfr. *Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea*, SN 300/1/01 REV 1.

*[...]L'Europa si trova ad affrontare contemporaneamente due sfide, l'una all'interno e l'altra al di fuori dei propri confini. All'interno dell'Unione occorre avvicinare le istituzioni europee al cittadino [...]».*¹⁷⁰

I lavori della Convenzione produssero un Progetto di Costituzione che, a seguito dell'approvazione della CIG del 2004, divenne il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, comunemente chiamato "Costituzione europea".

Tra le varie questioni che la Convenzione aveva il compito di affrontare, vi era anche quella relativa alla partecipazione dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea. Di questo tema si occupò il Gruppo di lavoro IV che si concentrò sull'analisi di due questioni: 1) quale ruolo dovevano svolgere i Parlamenti nazionali nella costruzione europea; 2) se era necessario creare nuovi organi o ulteriori procedimenti al fine di permettere la loro partecipazione.¹⁷¹

La relazione finale del Gruppo di Lavoro IV sottolineò l'importanza delle Assemblee statali rispetto al «*consolidamento dell'Unione all'interno degli Stati membri*»¹⁷². I Parlamenti nazionali potevano fornire un aiuto fondamentale alla realizzazione dell'obiettivo di «*avvicinare le istituzioni europee al cittadino*»¹⁷³.

Nel documento si precisò un elemento di non secondaria importanza, ossia che il rapporto tra i Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo non è di tipo concorrenziale. I loro ruoli sono diversi, pur condividendo lo stesso obiettivo: avvicinare i cittadini all'Unione e in tal modo contribuire al rafforzamento della legittimità democratica nell'UE.¹⁷⁴ Peraltro, il Parlamento europeo già diversi anni addietro, con una risoluzione del 1997, aveva affermato che il proprio rapporto con i Parlamenti nazionali non poteva essere competitivo o di rivalità,

¹⁷⁰ V. *Allegato I alle conclusioni della Presidenza – Laeken, 14 e 15 dicembre 2001, Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea*, SN 300/1/01 REV 1, pp. 19-20.

¹⁷¹ V. *Relazione finale del Gruppo IV "Ruolo dei Parlamenti nazionali"*, 22 ottobre 2002, CONV 353/02, Convenzione europea, Segretariato.

¹⁷² V. *Ivi* p. 2

¹⁷³ V. *Allegato I alle conclusioni della Presidenza – Laeken, 14 e 15 dicembre 2001, Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea*, SN 300/1/01 REV 1, pp. 19-20

¹⁷⁴ V. *Relazione finale del Gruppo IV "Ruolo dei Parlamenti nazionali"*, 22 ottobre 2002, CONV 353/02, Convenzione europea, Segretariato, p. 2.

essendo la qualità di tali relazioni di fondamentale importanza ai fini del carattere democratico dell'Unione.¹⁷⁵

Il Gruppo di lavoro IV, oltre a formulare osservazioni e raccomandazioni di carattere generale, elaborò proposte concrete per il progetto di Costituzione e si espresse in favore di un miglioramento dei meccanismi di controllo interno connessi alla dialettica tra Parlamento ed Esecutivo, senza però rinunciare alla COSAC e alla sua funzione di foro aperto per lo scambio di informazioni e *best practices*.¹⁷⁶

Inoltre, sulla seconda questione - ossia se era necessario creare nuovi organi o ulteriori procedimenti al fine di permettere una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali - il Gruppo di lavoro ritenne non necessario complicare ulteriormente il processo decisionale europeo e si dichiarò contrario alla creazione di nuove strutture per la rappresentanza dei Parlamenti nazionali a livello europeo.¹⁷⁷

La Convenzione sottopose a dibattito la relazione finale del Gruppo di Lavoro IV e appoggiò le raccomandazioni e le proposte contenute nel documento.

Le proposte riguardanti il ruolo dei Parlamenti nazionali furono inserite nel progetto di Costituzione, al quale si allegava un Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e uno relativo all'applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità.¹⁷⁸

Il progetto di Costituzione elaborato dalla Convenzione fu trasmesso per l'esame della CIG, che accolse tutte le previsioni riguardanti i Parlamenti nazionali introducendo alcune modifiche volte a rafforzare ulteriormente la posizione delle Assemblee statali.¹⁷⁹

¹⁷⁵ V. *Relazione concernente le relazioni fra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali cit.* (a4-0179/97), Relatrice: on Annemie NEYTS-UYTTEBROECK. Nella Relazione si afferma che «*La qualità delle relazioni fra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali è di fondamentale importanza ai fini del carattere democratico dell'Unione. Se dovessero divenire rivali, è certo che la democrazia ne soffrirebbe. Se, d'altro canto, riconoscono di avere una missione comune, la democrazia risulterà vincente*».

¹⁷⁶ Cfr. *Relazione finale del Gruppo IV cit.*

¹⁷⁷ Cfr. *Ibidem*.

¹⁷⁸ Cfr. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.*, pp. 52-88.

¹⁷⁹ La CIG introdusse il "potere di veto" dei Parlamenti nazionali in caso di procedura di revisione semplificata dei Trattati (v. art. IV-444); specificò all'art. 8 del Protocollo (n. 1) sul ruolo dei Parlamenti nazionali che quando il sistema parlamentare non è monocamerale le disposizioni che vanno dall'art. 1 a 7 dello stesso Protocollo si applicheranno alle Camere che lo compongono; infine all'art. 6 del Protocollo (n. 2) sull'applicazione del principio di sussidiarietà e

Nel corpo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa furono pertanto incluse una serie di disposizioni espresse riguardanti la partecipazione dei Parlamenti nazionali nell'UE e fu inserito un Protocollo (n. 1) sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea ed un Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Tuttavia, nonostante le raccomandazioni del Gruppo di lavoro IV, non vi fu l'introduzione di una disposizione specifica sul ruolo delle Assemblee statali e sull'importanza del loro coinvolgimento attivo nelle attività dell'Unione.¹⁸⁰

Nel primo Protocollo venne riprodotto lo schema già approntato con il Trattato di Amsterdam. Difatti, il Titolo I era dedicato alle regole sulla trasmissione delle informazioni, mentre il Titolo II disciplinava la cooperazione interparlamentare.

Si erano però apportate modifiche sostanziali poiché veniva aumentato il flusso di informazioni da trasmettere ai Parlamenti nazionali e si individuavano i soggetti che avevano l'obbligo di trasmettere le stesse (la Commissione, il Consiglio dell'Unione, il Consiglio europeo o la Corte dei Conti, a seconda dell'autore della proposta o del documento da trasmettere), sollevando da tale obbligo i Governi (v. artt. 1 e 2 Protocollo n. 1).¹⁸¹

Rimaneva invariato, invece, il termine di 6 settimane previsto a garanzia dell'esame parlamentare, ma venivano introdotte due novità: durante tale periodo «*non [poteva] essere constatato alcun accordo riguardante un progetto di atto legislativo europeo*» salvo che in casi urgenti debitamente motivati; inoltre «*tra l'iscrizione di un progetto di atto legislativo europeo all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio e l'adozione di una posizione [dovevano] trascorrere dieci giorni*», salvo i casi urgenti debitamente motivati (v. art. 4 Protocollo n. 1).

Attraverso questi meccanismi si voleva concedere ai Parlamenti nazionali la possibilità di esaminare una proposta legislativa prima che le Istituzioni europee

proporzionalità specificò che spetta a ciascun Parlamento consultare, quando procede a trasmettere un parere motivato, i Parlamenti regionali che possiedono competenze legislative. *Cfr. Ibidem.*

¹⁸⁰ Come vedremo, tale raccomandazione sarà poi sostanzialmente accolta nel Trattato di Lisbona con l'introduzione dell'attuale art. 12 TUE. *Cfr. Relazione finale del Gruppo IV cit. p. 3; FERRER MARTÍN DE VIDALES, op. cit. pp. 76-77.*

¹⁸¹ Sull'obbligo di trasmissione delle informazioni da parte dei Governi e sulle conseguenze riguardo le prerogative dei Parlamenti nazionali v. *supra*, §.5.

assumessero una posizione a riguardo, anche a livello di organi ausiliari (ossia a livello di COREPER).¹⁸²

Quanto alla cooperazione interparlamentare, disciplinata al Titolo II, non si apportarono grandi novità a quanto già previsto dal Trattato di Amsterdam.

Nel Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità fu elaborato un innovativo meccanismo che, per la prima volta, inseriva i Parlamenti nazionali nel processo decisionale¹⁸³ riconoscendogli la funzione di “guardiani della sussidiarietà”.¹⁸⁴

Si tratta del meccanismo di allerta precoce (o *early warning system*) con il quale i Parlamenti nazionali potevano intervenire nel processo legislativo europeo inviando ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione - entro il termine di 6 settimane dalla trasmissione di un progetto di atto legislativo - un parere motivato con il quale si esponevano le ragioni per le quali il progetto in causa non era ritenuto conforme al principio di sussidiarietà. Se il numero di pareri motivati trasmessi dai Parlamenti nazionali raggiungeva una certa soglia,¹⁸⁵ si veniva a configurare una sorta di «*veto sospensivo*»¹⁸⁶: l'autore della proposta era tenuto a riesaminarla e poteva decidere se mantenere,

¹⁸² Cfr. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.*, pp. 52-88. L'A. nota che l' art. 3 del Protocollo n. 1 allegato al Trattato di Amsterdam prevedeva che il Consiglio non poteva discutere la proposta, né inserirla nell'ordine del giorno, se non dopo le sei settimane “di garanzia”. Tuttavia nulla si prevedeva sulla possibilità che la proposta venisse discussa dai suoi organi ausiliari e in particolar modo dal COREPER. Pertanto quest'ultimo, nel silenzio della norma, poteva raggiungere un accordo e includere la proposta nel punto “A” dell'ordine del giorno per l'adozione diretta del Consiglio, senza la necessità di istaurare il dibattito. Con la nuova disposizione prevista dalla Costituzione europea e inserita all'art. 4 del Protocollo n. 1, questa possibilità viene invece eliminata.

¹⁸³ V. Conclusioni del Gruppo di Lavoro I sulla sussidiarietà. CONV 286/02.

¹⁸⁴ Cfr. A. DASHWOOD, M. DOUGAN, B. RODGER, E. SPAVENTA, D. WYATT, *European Union Law*, VI ed. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2011, pp. 119-122.

¹⁸⁵ La soglia che fa scattare il c.d. “cartellino giallo” era (ed è tutt'ora con il Trattato di Lisbona) di 1/3 dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali e di 1/4 per le proposte di atti legislativi in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il sistema di calcolo dei voti attribuiva (attribuisce) ai sistemi bicamerali un voto per ogni singola camera e due voti a quelli monocamerali. La trasmissione da parte di una Camera (o di un Parlamento) di un parere motivato in cui si denuncia la violazione del principio di sussidiarietà si traduce quindi automaticamente nell'espressione di un voto contrario (due voti se si tratta di un sistema monocamerale) alla proposta legislativa. Se il numero di pareri motivati trasmessi rappresenta almeno 1/3 (o 1/4) dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, scatterà la procedura del c.d. “cartellino giallo”. V. art. 7 del *Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità* allegato al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa; art. 7 del *Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità* allegato al Trattato di Lisbona.

¹⁸⁶ Così U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, p. 88; U. VILLANI, *Principi democratici cit.* p. 226.

modificare o ritirare il progetto, ma tale decisione doveva essere motivata (si tratta del c.d. “cartellino giallo”. v. art. 7 del Protocollo n. 2).

Questo sistema fu elaborato dal Gruppo di Lavoro I sulla sussidiarietà al fine di conciliare l’esigenza di non creare nuovi organi, con il bisogno di stabilire un meccanismo di partecipazione diretta dei Parlamenti nazionali che però non interferisse o bloccasse il procedimento legislativo europeo.¹⁸⁷

A fronte di questo controllo preventivo e di carattere sostanzialmente politico, veniva prevista la possibilità per un Parlamento nazionale, o per una Camera di detto Parlamento, di attivare un controllo successivo e di carattere giuridico ricorrendo alla Corte di Giustizia dell’Unione europea per violazione del principio di sussidiarietà (v. art. 8 Protocollo n. 2).

L’introduzione di questa norma fu oggetto di un vivace dibattito: da una parte il Gruppo di Lavoro I sulla sussidiarietà raccomandò di riconoscere la legittimazione a ricorrere solo a quei Parlamenti nazionali che avessero trasmesso un parere motivato e che quindi avessero attivato il meccanismo di allerta precoce; dall’altra parte il Gruppo di Lavoro IV sul ruolo dei Parlamenti nazionali contestava questa restrizione della legittimazione a ricorrere, osservando che alcuni vizi relativi ai requisiti formali dell’atto potevano essere conosciuti solo al termine del processo legislativo e che una tale limitazione avrebbe causato un utilizzo improprio dell’*early warning system*, volto sostanzialmente a permettere la conservazione del diritto a impugnare una determinata misura.¹⁸⁸

Nel testo finale si riconobbe a tutti i Parlamenti nazionali la possibilità di presentare ricorso per violazione del principio di sussidiarietà, tuttavia esso doveva essere presentato da uno «*Stato membro [...] a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale*».¹⁸⁹ Quindi il ricorso doveva essere presentato con la mediazione del Governo su richiesta del rispettivo Parlamento (o di una sua Camera) e non poteva essere proposto direttamente da quest’ultimo.

¹⁸⁷ Cfr. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.*, p. 85.

¹⁸⁸ Cfr. *Ivi*, p. 65.

¹⁸⁹ V. art. 8 del *Protocollo n. 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità* allegato al Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa

Altri poteri di partecipazione diretta dei Parlamenti nazionali vennero previsti nel corpo della Costituzione europea agli artt. IV-443 e IV-444 disciplinanti le procedure di revisione dei Trattati.

L'art. IV-443 consacrava il metodo convenzionale come meccanismo di revisione ordinario dei Trattati. I Parlamenti nazionali partecipavano in tre distinte fasi della procedura:

- 1) Al momento della notifica dei progetti intesi a modificare i Trattati;¹⁹⁰
- 2) Durante i lavori della Convenzione, visto che quest'organo è composto anche da rappresentanti dei Parlamenti nazionali;
- 3) Al momento della ratifica, che avviene secondo le rispettive norme costituzionali che normalmente prevedono l'approvazione parlamentare.¹⁹¹

Per quanto riguarda il meccanismo di revisione semplificata disciplinato all'art. IV-444, veniva riconosciuto ai Parlamenti nazionali un vero e proprio "potere di veto"¹⁹² poiché le iniziative del Consiglio europeo intese ad utilizzare la c.d. "clausola passerella" dovevano essere comunicate alle Assemblee statali che potevano opporsi entro 6 mesi. L'opposizione anche di un solo Parlamento nazionale (e non solamente di una sua singola Camera) determinava l'impossibilità di procedere alla revisione semplificata.

Il "potere di veto" fu una delle modifiche apportate al Progetto di Costituzione dalla CIG del 2004.¹⁹³ Infatti, in sede di Conferenza Intergovernativa si sollevarono molte proteste contro il meccanismo di revisione semplificata preposto dalla Convenzione che prevedeva solo un obbligo di informativa in favore dei Parlamenti nazionali, senza alcun meccanismo di interdizione. A seguito delle pressioni di numerose delegazioni nazionali si aggiunse all'obbligo di informativa il potere per ciascun Parlamento di bloccare l'uso della "clausola passerella",¹⁹⁴ che consentiva di "passare" da una procedura legislativa speciale

¹⁹⁰ Si tratta di una fase meramente informativa poiché i Parlamenti nazionali non possono proporre modifiche alla proposta. *Cfr.* FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.*, p. 86.

¹⁹¹ *Cfr. Ibidem.*

¹⁹² *Cfr. Ivi*, p. 81.

¹⁹³ Le altre modifiche, come si è ricordato sopra in nota, furono apportate al Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali e al Protocollo sul principio di sussidiarietà e proporzionalità.

¹⁹⁴ *Cfr.* Art. IV-444 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

alla procedura legislativa ordinaria o da un voto all'unanimità ad un voto a maggioranza qualificata.¹⁹⁵

Infine, in numerose disposizioni contenute nel corpo della Costituzione europea, si riconobbero ai Parlamenti nazionali diritti di informazione e di controllo. Si tratta in particolare della funzione di controllo politico sull'azione dei Governi (v. art. I-46), del ruolo di guardiani della sussidiarietà (v. artt. I-11; III-259), del controllo di Europol e della valutazione di Eurojust (v. art. I-42) dei diritti di informazione riguardo l'adesione di nuovi Stati (v. art. I-58), riguardo l'utilizzo della clausola di flessibilità (v. art. I-18), riguardo la valutazione relativa all'attuazione delle politiche dell'Unione riguardanti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (v. art. III-260), e riguardo i lavori svolti dal Comitato permanente istituito per la promozione e il rafforzamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (v. art. III-261).

6.1) I Parlamenti nazionali nel progetto di Costituzione europea: nuove istanze di democrazia e legittimazione.

Nel 2002, poco prima dell'inizio dei lavori della Convenzione europea¹⁹⁶, il Parlamento europeo elaborò un'ampia relazione riguardante i propri rapporti con i Parlamenti nazionali in cui si disse convinto che le preoccupazioni delle Assemblee Statali riguardo l'Unione europea rendessero necessaria una migliore e più chiara definizione delle loro competenze, sia nei confronti dei Governi nazionali che dell'UE.¹⁹⁷

È interessante, a questo punto, soffermarsi brevemente sull'opinione espressa dal Parlamento europeo in questo periodo storico di grande rilevanza per il futuro

¹⁹⁵ Cfr. *Ibidem*; FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.*, pp. 80-82.

¹⁹⁶ I lavori della Convenzione europea cominciarono il 28 febbraio 2002 e si conclusero il 18 luglio 2003 con la consegna alla Presidenza italiana, da parte del Presidente Valéry Giscard d'Estaing, del progetto finale di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Unione. V. http://europa.eu/scadplus/european_convention/introduction_it.htm (consultato il 9 luglio 2012).

¹⁹⁷ V. *Risoluzione del Parlamento europeo cit.* (2001/2023(INI)), pag. 6, Relatore: on. Giorgio NAPOLITANO. Il Parlamento europeo con la suddetta risoluzione riaffrontò, a distanza di 5 anni, la questione relativa ai rapporti tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali. Nel 1997 infatti il PE aveva approvato la *Risoluzione concernente le relazioni fra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali cit.* (a4-0179/97), di cui era stata relatrice l'on. Annemie NEYTS-UYTTEBROECK.

dell'Europa, in cui si stavano ponendo le basi, con entusiasmo e molte perplessità, per il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

Nella risoluzione – di cui fu relatore l'on. Giorgio Napolitano, all'epoca Presidente della Commissione per gli affari costituzionali (AFCO) - il Parlamento europeo rilevava di non essere il solo rappresentante dei cittadini, né l'unico garante della democrazia, sottolineando pertanto la grande importanza del ruolo dei Parlamenti nazionali. Nella risoluzione si riconosceva inoltre che il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali rappresentano pienamente, ciascuno nel proprio ambito, i popoli dell'Unione¹⁹⁸ e che quindi la necessaria “parlamentarizzazione”¹⁹⁹ dell'UE deve poggiare su due pilastri: l'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo per tutte le decisioni dell'Unione e il rafforzamento dei Parlamenti nazionali rispetto ai propri Governi.

Infine veniva affermata la doppia legittimazione dell'Europa, in quanto Unione di Stati e Unione di popoli e che il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali, poiché eletti direttamente dai cittadini, sono egualmente rappresentativi dei popoli dell'Unione europea. La solidità dei quadri democratici nazionali e la vicinanza delle Assemblee nazionali ai cittadini veniva definito come un patrimonio irrinunciabile. Per questa ragione, secondo il PE, non se ne poteva in nessun modo prescindere nel perseguire la “parlamentarizzazione” dell'Unione, che doveva pertanto percorrere una via originale, facendo leva su due pilastri, quello del Parlamento europeo e quello dei Parlamenti nazionali. Bisognava invece accantonare qualsiasi progetto volto a istituire una “seconda camera” composta

¹⁹⁸ Oggi il TUE, all'art. 14 par. 2, riguardo la rappresentanza del Parlamento europeo, utilizza una formula ancora più carica di significato disponendo che «[i]l Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei **cittadini dell'Unione** [grassetto nostro]».

¹⁹⁹ Il c.d. processo di “parlamentarizzazione” dell'Unione europea ebbe inizio a partire dagli anni Novanta. Questa espressione sta ad indicare il progressivo e costante incremento dei poteri del Parlamento europeo e - in misura più ridotta e al principio meno evidente - dei Parlamenti nazionali, sui processi decisionali europei. La “parlamentarizzazione” fu la conseguenza della marginalizzazione dei Parlamenti (in particolare modo dei legislatori nazionali) causata dal processo di integrazione europea. Infatti, come è noto, il trasferimento delle competenze legislative dal livello nazionale a quello europeo, non adeguatamente compensato da un aumento dei poteri del Parlamento europeo, si era tradotto *de facto* nel trasferimento delle stesse agli Esecutivi riuniti nel Consiglio dell'Unione. Questo “cortocircuito” del sistema istituzionale europeo stava alla base delle note critiche sul ridotto tasso di democraticità dell'UE. La “parlamentarizzazione” fu pertanto intesa come il principale antidoto contro il problema del c.d. *deficit* democratico europeo. P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *Commentary on the Protocol no. 1 annexed to the Treaty of Lisbon* (“On the role of national Parliaments in the European Union”), in H.J. Blanke, S. Mangiameli (a cura di), “Commentary to the Treaty of Lisbon”, Springer, Heidelberg, 2011, par. 129 – 130.

dai rappresentanti dei Parlamenti nazionali, che avrebbe avuto solo l'effetto di affaticare ulteriormente il processo legislativo europeo, a detrimento della democrazia e della trasparenza.²⁰⁰

A questo punto è lecito domandarsi per quale ragione il dibattito sul ruolo dei Parlamenti nazionali si riaccese con tanto vigore e perché, a cominciare dal Trattato di Nizza, abbia acquisito ancora più centralità.

A ben vedere, le innovazioni introdotte dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam consistevano nel garantire alle Assemblee nazionali una migliore informazione ed un tempo minimo per analizzare le proposte normative prima che venissero inserite nell'ordine del giorno del Consiglio, ma non davano loro poteri che permettessero una partecipazione diretta alle attività dell'Unione come, ad esempio, il controllo sul principio di sussidiarietà²⁰¹. La possibilità di influire sulle dinamiche europee, come abbiamo già accennato sopra, avveniva in via indiretta attraverso i rispettivi Governi nazionali.

Non bisogna dimenticare che l'Unione europea in questo periodo storico stava affermandosi sempre più come soggetto politico, si preparava a realizzare il più ampio allargamento della sua storia e tentava di portare a compimento il suo più ambizioso progetto: dare una Costituzione all'Europa. Si configurava quindi la necessità di porre dei nuovi fondamenti all'azione dell'Unione e di stabilirne i limiti nei confronti degli Stati membri. Era evidentemente terminato il periodo dell'autoreferenzialità: l'opinione pubblica avvertiva sempre più il "deficit democratico" ed il distacco tra le Istituzioni europee ed i cittadini.²⁰²

L'UE veniva percepita dai cittadini come una struttura burocratica e lontana, in cui le decisioni venivano prese senza il coinvolgimento di organi che fossero

²⁰⁰ Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo cit.* (2001/2023(INI)), par. 2, 3, 17, 18. Relatore: on. Giorgio NAPOLITANO. Per un'opinione favorevole ad una "seconda camera europea" cfr. A. DELCAMP, *Les Parlements nationaux et l'Union européenne : de la reconnaissance à l'engagement*, in: "Revue du marche commun et de l'Union Européenne", n° 544, gennaio 2011, pp. 7-12.

²⁰¹ «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione». (Art. 5 par. 3 c. 1 TUE). I Parlamenti nazionali risulterebbero i "diretti interessati" ad una applicazione corretta del principio di sussidiarietà.

²⁰² Cfr. C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel nuovo Trattato*, in www.sudineuropa.net.

fortemente rappresentativi della volontà popolare. Dalla metà degli anni '90 si assisteva, per una molteplicità di fattori, ad un forte calo di fiducia, manifestatosi palesemente con la bassa affluenza alle urne per le elezioni del Parlamento europeo²⁰³ e con il risultato negativo di procedimenti referendari promossi per approvare le riforme dei Trattati.²⁰⁴ Da qui, dunque, la necessità di riflettere con maggiore attenzione sul ruolo che i Parlamenti nazionali possono giocare nell'architettura istituzionale europea, ponendoli al centro del dibattito con la Dichiarazione n. 23 e poi con quella di Laeken. Sono state infatti proprio le Assemblee nazionali le vittime maggiori della progressiva estensione delle competenze dell'Unione e sono queste che vengono chiamate in causa per ridare legittimità al progetto di integrazione europea. Ecco che la questione della "democraticità" viene, in questo senso, a costituire un *posterior*, rispetto a quella che è la principale questione, ossia la "legittimità" dell'Unione europea.²⁰⁵

I Parlamenti statali vengono pertanto ad essere i garanti non solo della democraticità dell'azione dell'Unione, ma anche della sua legittimità. Essi, dunque, si pongono come possibile "controparte" delle Istituzioni comunitarie nel processo normativo, a garanzia del nuovo patto tra Unione europea e Stati membri.²⁰⁶

È in questa nuova prospettiva che la Convenzione europea inserì nel progetto di Costituzione il meccanismo di controllo della sussidiarietà (il c.d. "*early warning*" ed il "cartellino giallo") che consente ai Parlamenti nazionali di svolgere una verifica sul corretto esercizio dell'azione dell'Unione e permette loro, sostanzialmente, di intervenire nel processo decisionale europeo. I Parlamenti statali, detentori del potere legislativo in ambito nazionale, si vedono così

²⁰³ Nella relazione dell'on. Annemie NEYTS-UYTTEBROECK allegata alla *Risoluzione concernente le relazioni fra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali cit.*, la relatrice criticava l'opinione espressa dal Parlamento Regno Unito secondo cui il PE avrebbe una limitata legittimità democratica a causa della scarsa affluenza alle urne. Al riguardo fa notare la relatrice che «*allora neanche il Congresso USA e il Presidente USA avrebbero, per parte loro, un'elevata legittimità democratica*». V. p. 23.

²⁰⁴ Cfr. C. MORVIDUCCI, *Convenzione europea e parlamenti nazionali cit.* pp. 553 e ss.

²⁰⁵ *Ibidem.*

²⁰⁶ *Ivi*, p. 560.

riconoscere il potere di controllare se le proposte della Commissione violino illegittimamente le loro competenze.²⁰⁷

È un controllo di merito e a carattere politico sui presupposti dell'esercizio del potere normativo, che si aggiungeva a quello giuridico della Corte di Giustizia e che è svolto da organi percepiti dai cittadini come detentori della sovranità nazionale e con interessi potenzialmente contrastanti a quelli dell'Unione.²⁰⁸

Mentre quindi ai Governi spetta partecipare all'adozione della normativa comunitaria, alle Assemblee nazionali spetta controllarne la legittimità in relazione al principio di sussidiarietà. Questo compito viene svolto non solo vigilando sull'operato del proprio Governo, come già era possibile, ma anche interagendo direttamente con la Commissione sindacandone i poteri di proposta.²⁰⁹ Per la prima volta i Parlamenti nazionali vengono ufficialmente riconosciuti quali «attori a livello dell'Unione»²¹⁰, senza peraltro perdere il loro originario e tradizionale ruolo nei confronti del potere esecutivo nazionale.

Peraltro il contributo dei Parlamenti statali al buon funzionamento dell'Unione non si esauriva nel controllo sulla sussidiarietà e nell'esame dei progetti normativi comunitari. Nella Costituzione europea e nei suoi Protocolli, come si è visto, si prevedevano meccanismi di cooperazione interparlamentare con il Parlamento europeo e procedure di valutazione dei risultati conseguiti nell'area di libertà, sicurezza e giustizia attraverso il controllo politico sull'operato di Eurojust ed Europol.²¹¹

²⁰⁷ Cfr. C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in "Relazione sul ruolo dei Parlamenti nazionali nel Trattato di riforma" presentata al Convegno "Crisi e rilancio dell'Europa" tenutosi il 29 ottobre 2007 presso la Facoltà di Giurisprudenza di Roma 3.

²⁰⁸ Si noti che la scelta di inserire un controllo sulla sussidiarietà va al di là di quanto espresso dal Parlamento europeo nella risoluzione del 2002 sopra riportata. Infatti il Parlamento europeo riteneva che il ruolo giocato dalle Assemblee nazionali nella «parlamentarizzazione» dell'Unione doveva basarsi solo «sul rafforzamento dei poteri dei parlamenti nazionali rispetto ai propri governi». V. *Risoluzione del Parlamento europeo cit.* (2001/2023(INI)), p. 6, par. 3, Relatore: on. Giorgio NAPOLITANO.

²⁰⁹ Cfr. C. MORVIDUCCI, *Convenzione europea e ruolo dei parlamenti nazionali: le scelte definitive*, in "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", 2003, p. 1066.

²¹⁰ *Risoluzione del Parlamento europeo cit.* (2008/2120(INI)), p. 11, Relatore: on. Elmar BROK.

²¹¹ V. artt. I-42, III-260 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa; artt. da 1 a 8 del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea allegato al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa; cfr. C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali cit.*

Tuttavia, come è noto, l'esito negativo dei referendum francese e olandese del 2005 non permise l'entrata in vigore delle cennate disposizioni previste dalla Costituzione europea. Ciononostante, il lavoro fino ad allora svolto sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea non fu vanificato.

Nel Trattato di Lisbona furono sostanzialmente mantenute tutte le norme riguardanti le Assemblee nazionali introducendo, come vedremo, ulteriori novità che hanno contribuito a delineare meglio il ruolo che essi giocano all'interno della struttura istituzionale europea.

7) Il Trattato di Lisbona

La bocciatura popolare subita dalla Costituzione europea con i referendum francese ed olandese pose fine al processo costituente e agli entusiasmi federalisti. I capi di Stato e di Governo degli Stati membri presero subito atto della situazione e nella Dichiarazione finale del Consiglio europeo di Bruxelles del 16-17 giugno 2005 affermarono:

«[...] tali risultati non rimettono in discussione l'interesse dei cittadini per la costruzione europea. I cittadini hanno tuttavia espresso preoccupazioni e inquietudini di cui occorre tener conto. È dunque necessario intraprendere una riflessione comune a tale riguardo. Detto periodo di riflessione servirà a consentire in ciascuno dei nostri paesi un ampio dibattito, che coinvolga i cittadini, la società civile, le parti sociali, i parlamenti nazionali e i partiti politici»²¹².

Gli eventi successivi dimostrarono che il «*periodo di riflessione*» si risolse in realtà in una formula “diplomatica” per accantonare la Costituzione.²¹³

²¹² V. Dichiarazione dei Capi di stato e di Governo degli Stati membri dell'Unione europea sulla ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Bruxelles, Consiglio Europeo del 16-17 giugno 2005, (SN 117/05).

²¹³ Cfr. U. VILLANI, *op. cit.*, p. 21.

Il Consiglio europeo di Bruxelles del 21-22 giugno 2007 dichiarò formalmente che il progetto costituzionale era abbandonato e affidò ad una Conferenza intergovernativa il compito di elaborare, nei limiti determinati dallo stesso Consiglio europeo, un nuovo Trattato di riforma destinato ad integrare nei Trattati esistenti le innovazioni della “Costituzione europea”.

I lavori della Conferenza intergovernativa si svolsero molto rapidamente ed il 13 dicembre 2007, a Lisbona, fu approvato e sottoscritto il nuovo Trattato entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Si è osservato in dottrina che quello di Lisbona è un Trattato che «*cede magari poco nella sostanza, ma moltissimo nella forma*». ²¹⁴

Difatti il testo di Lisbona rinuncia ai “simboli” dell’Unione ²¹⁵ e non inserisce nel corpo del Trattato la Carta di Nizza ²¹⁶ (sebbene dichiarò che «*ha lo stesso valore giuridico dei Trattati*» ²¹⁷), ma la “sostanza” rimane: anche se scompare il *nomen juris*, rimane la materia costituzionale. ²¹⁸

La decisione di riconoscere e rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali nella costruzione europea fu la risposta politica ai dubbi espressi con i referendum francese e olandese, in cui i nodi del *deficit* democratico vennero al pettine. ²¹⁹

Questa decisione fu dettata da due esigenze: da una parte far passare il messaggio che l’Unione europea era sotto la supervisione dei rassicuranti e familiari Parlamenti nazionali, pilastri delle democrazie nazionali; dall’altra puntellare la

²¹⁴ V. A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, in: Franco Bassanini e Giulia Tiberi (a cura di), “Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona”, Bologna, Società editrice il Mulino, 2010, p. 469. L’A. osserva che «*il Trattato che adotta un Costituzione per l’Europa] aveva dunque la colpa della verità, cioè di chiamare costituzione quella che è una costituzione*», v. p. 471.

²¹⁵ L’art. I-8 della Costituzione europea, intitolato «*I simboli dell’Unione*» recitava: «*La bandiera dell’Unione rappresenta un cerchio di dodici stelle dorate su sfondo blu.*

L’inno dell’Unione è tratto dall’“Inno alla gioia” della Nona sinfonia di Ludwig van Beethoven.

Il motto dell’Unione è: “Unita nella diversità”.

La moneta dell’Unione è l’euro.

La giornata dell’Europa è celebrata il 9 maggio in tutta l’Unione».

²¹⁶ La Costituzione europea integrava nella Parte II il testo della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea del 7 dicembre 2000 (c.d. “Carta di Nizza”).

²¹⁷ V. art. 6 TUE.

²¹⁸ Cfr. A. MANZELLA, *Un Trattato cit.* pp. 469-474.

²¹⁹ Cfr. A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali cit.* pp. 333-334; U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell’Unione europea*, Milano, Giuffrè Editore, 2009, pp. 25-28.

costruzione europea, darle legittimazione e difenderla dagli effetti destabilizzanti di altri eventuali referendum.²²⁰

Ecco quindi che le novità previste dalla Costituzione europea sul ruolo dei Parlamenti nazionali non furono messe in discussione. Anzi, in sede di Conferenza Intergovernativa, su proposta del governo olandese, venne addirittura aggiunto, nel quadro dell'*early warning system*, il c.d. “cartellino arancione”, che rafforzava ulteriormente le prerogative delle Assemblee statali nel processo decisionale europeo.²²¹

Inoltre nelle conclusioni del Consiglio europeo si prevedeva che un nuovo articolo generale avrebbe illustrato il ruolo e le funzioni dei Parlamenti nazionali.²²² Si tratta dell'attuale art. 12 TUE, il cui contenuto era già stato pienamente definito dal Consiglio europeo di Bruxelles.²²³

La previsione di un'unica disposizione sulle competenze dei Parlamenti nazionali, inserita nel Titolo sui principi democratici dell'Unione, persegue l'intento di dare loro maggiore visibilità e peso politico e introduce, anche formalmente, i Parlamenti nazionali nel quadro concettuale della democrazia europea, riconoscendo l'esistenza di un sistema parlamentare europeo.²²⁴

²²⁰ Cfr. A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali cit.* pp. 333-334. Secondo l'A il “no” francese ed olandese aveva espresso, con una carica dirompente, una forte sfiducia non solo nella Costituzione europea in sé, ma nel progetto di Europa futura e nel modo in cui esso era stato concepito da governi e parlamenti e, in un certo senso, era espressione di sfiducia proprio nei confronti di queste istituzioni nazionali che avevano approvato, con una maggioranza schiacciante, il Trattato costituzionale. Quindi, a ben vedere, con l'inserimento dei Parlamenti nella costruzione europea oltre a voler aumentare il «tasso di democraticità» dell'Unione, si volevano proteggere i Governi ed i Parlamenti stessi da un effetto domino di delegittimazione derivante da nuovi eventuali referendum. Sui Parlamenti nazionali come legittimazione democratica esterna al sistema dell'Unione, cfr. C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali cit.* pp. 551-583; C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali cit.*;

²²¹ Cfr. L. GIANNITI, *loc. cit.* p. 173.

²²² V. *Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno 2007* (11177/07). Punto II. 11, Allegato I, p. 17.

²²³ V. *Ibidem*, Allegato 1, Modifiche al trattato UE, Titolo II, p. 26.

²²⁴ Cfr. C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel nuovo Trattato*, in www.sudineuropa.net; A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali cit.* p. 333.

CAPITOLO II

IL TRATTATO DI LISBONA: LE NUOVE PREROGATIVE DEI PARLAMENTI NAZIONALI

1) I parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona

Se si passano rapidamente in rassegna le novità introdotte dal Trattato di Lisbona, si potrà notare come il consolidamento delle competenze e degli strumenti di azione dell'UE, la codecisione come procedura legislativa ordinaria (v. art. 294 TFUE), le modifiche alle regole di voto in seno al Consiglio volte a ridurre il potere di veto o di blocco dei singoli Stati membri, l'espressa previsione della delega legislativa nonché la previsione di nuove figure e strutture istituzionali, delineino un nuovo equilibrio costituzionale che chiama direttamente in causa, come "contrappeso", i Parlamenti nazionali.²²⁵

Uno degli aspetti fondamentali del Trattato di revisione è infatti la volontà di aumentare la responsabilità democratica in seno all'Unione europea attraverso il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nella costruzione europea.²²⁶

Come abbiamo visto, ad ogni tappa del processo di integrazione europea si è imposta all'attenzione, in modo sempre più forte, il problema della legittimità democratica. Con i Trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza si è tentato di dare risposta a questa esigenza operando prevalentemente nell'ambito del sistema istituzionale attraverso il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo nella procedura legislativa e nei rapporti con la Commissione.²²⁷ Tuttavia, come è stato

²²⁵ Cfr. A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in "Rassegna Parlamentare", IV, 2009, pp. 1119 e ss.

²²⁶ Cfr. *ex multis* R. MASTROIANNI, *La procedura legislativa e i Parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, in: Franco Bassanini e Giulia Tiberi (a cura di), "Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona", Bologna, Società editrice il Mulino, 2010, pp. 192-194; F. JACOBS, *loc. cit.* p. 1 e ss.

²²⁷ Cfr. S. DE BELLIS, *loc. cit.* pp. 610-611.

osservato in dottrina, i nodi del *deficit* democratico, non sciolti con i Trattati di Amsterdam e di Nizza, vennero al pettine con i referendum francese e olandese del 2005.²²⁸ In questo senso, le nuove norme sui Parlamenti nazionali sono state, probabilmente, la risposta più significativa alle esigenze di democraticità dell'Unione evidenziatesi dopo l'abbandono del Trattato costituzionale.²²⁹

Come si vedrà meglio in seguito, le prerogative dei Parlamenti nazionali sono state ulteriormente rafforzate rispetto a quanto era stato già previsto nella Costituzione europea. Difatti, fu nella Conferenza intergovernativa di Lisbona del 2007 che venne inserito, su proposta del Governo olandese, il c.d. “cartellino arancione” e fu predisposto un articolo di carattere generale sul ruolo dei Parlamenti nazionali (l'art. 12 TUE).²³⁰

Il nuovo Trattato ha pertanto consolidato la dimensione parlamentare dell'UE rafforzando da una parte il Parlamento europeo²³¹ e dall'altra i Parlamenti nazionali.

Per la prima volta sono inoltre previste norme sui principi democratici (Titolo II del TUE) con riferimento a diverse questioni, tra cui la necessità di apertura e trasparenza, il dialogo con la società civile e l'iniziativa dei cittadini (v. artt. 10-11 TUE)²³².

Il Trattato di Lisbona è stato definito il «*trattato dei parlamenti*»²³³ poiché prevede per le Assemblee statali «*diritti e doveri che rafforzano il loro ruolo*

²²⁸ Così U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè Editore, 2009, pp. 25-28. Cfr. anche A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali cit.* pp. 333-334.

²²⁹ Cfr. S. DE BELLIS, *loc. cit.* pp. 610-611.

²³⁰ Cfr. L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali cit.* p. 173.

²³¹ «*The powers of the European Parliament are much greater than they were, as a result of successive Treaties and of more informal developments in between, but the Lisbon Treaty has seen further important reinforcement of these powers, especially in the legislative and budgetary spheres. The European Parliament now has greater and more consistent powers of co-decision on EU legislation (notably in areas such as agriculture, fisheries, the common commercial policy and the former third pillar), and its role on approving international agreements has also been strengthened. It also has greater and powers on budgetary matters (notably through consistent co-decision on the annual budget, consent instead of mere consultation on the multi-annual financial framework, and a formal opinion for the first time on decisions on EU own resources), Throughout the Treaty there are a number of other important changes affecting the European Parliament, strengthening its role in EU Treaty change, in enhanced cooperation and in other areas. But if the European Parliament has gained greatly from the Lisbon Treaty, the national parliaments have also seen their role reinforced*». V. F. JACOBS, *loc. cit.* pp. 1-2.

²³² C. Ivi, p. 1.

²³³ V. *Risoluzione del Parlamento europeo cit.* (2008/2120(INI)), p. 5, Relatore: on. Elmar BROK.

nell'ambito dei processi politici dell'Unione europea»²³⁴. Per quanto riguarda il ruolo dei Parlamenti nazionali, il Trattato di riforma «rappresenta in gran parte il precipitato di un dibattito durato oltre un decennio e che ha visto alternarsi proposte di ispirazione diversa».²³⁵

Oggi le norme relative ai Parlamenti nazionali sono ricomprese sia in diverse disposizioni del TUE e del TFUE, sia in due Protocolli annessi ai Trattati. Si tratta del Protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

La prima disposizione di riferimento - inserita non a caso all'interno del Titolo II del Trattato sull'Unione europea sui principi democratici dell'Unione - è l'art. 12 in cui si afferma che «[i] Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione». La norma conferma la natura collaborativa, e non conflittuale o competitiva, che il Trattato vuole assegnare al ruolo dei Parlamenti statali.²³⁶

È la prima volta che nel corpo del Trattato, e non semplicemente in un Protocollo annesso, si fa riferimento espresso al ruolo dei Parlamenti nazionali e alle funzioni che essi svolgono all'interno del sistema politico europeo.²³⁷

Già il Gruppo di lavoro IV della Convenzione europea aveva raccomandato di introdurre un riferimento esplicito e generale al ruolo dei Parlamenti nazionali nel progetto di Costituzione europea.²³⁸ Il suggerimento, che non fu accolto dalla

²³⁴ V. *Ibidem*.

²³⁵ V. P. CARETTI, *loc. cit.* p. 8.

²³⁶ Cfr. S. ROLAND, *Quand le performatif tient lieu d'argumentatif: la contribution des Parlements nationaux au bon fonctionnement de l'Union*, in "Revue du marché commun et de l'Union Européenne", n° 556, marzo 2012, pp. 178-184. Sulla natura non conflittuale del ruolo dei Parlamenti nazionali e sulla natura del loro rapporto con il Parlamento europeo cfr. *Relazione finale del Gruppo IV cit.*; *Relazione concernente le relazioni fra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali cit.* (a4-0179/97), Relatrice: on Annemie NEYTS-UYTEBROECK.

²³⁷ Cfr. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* p. 96. Per l'A. forse la maggiore novità rispetto ai precedenti Trattati starebbe proprio nell'inclusione nel corpo del Trattato, e non semplicemente nei Protocolli, di previsioni espresse relative ai Parlamenti nazionali. Tuttavia, per l'A. «[...] *estas nuevas previsiones tampoco permiten superar las críticas que venimos realizando en cuanto al déficit constitucional de la Unión. Una vez más, se opta por residenciar el control de las decisiones comunitarias en los Parlamentos nacionales en lugar de atribuirlo al PE, que es quien debería realizarlo*». V. pp. 110-111.

²³⁸ Cfr. *Relazione finale del Gruppo IV cit.*

Convenzione, è stato oggi ascoltato dalla CIG di Lisbona e tradotto nell'attuale art. 12 TUE.²³⁹

Il summenzionato articolo, dopo l'*incipit* sul buon funzionamento dell'Unione, elenca le modalità con le quali i Parlamenti nazionali contribuiscono a tale scopo, delineando una serie di prerogative che possono essere suddivise in quattro categorie:

- Informazione;
- Partecipazione attiva;
- Interdizione (o Opposizione);
- Poteri sull'applicazione del principio di sussidiarietà.

Nel delineare questa suddivisione delle prerogative parlamentari, si è preso spunto da una classificazione elaborata dal Parlamento europeo in una risoluzione non legislativa del 2009 (c.d. Relazione Brok)²⁴⁰, discostandocene in parte rispetto alla categoria dei poteri interdittivi (o di opposizione). Difatti, secondo la Relazione Brok, in quest'ultima categoria rientrerebbero anche i poteri previsti al Protocollo n. 2 (ossia relativi all'applicazione del principio di sussidiarietà). Tuttavia, come si vedrà meglio in seguito, non sempre i poteri riconosciuti dal suddetto Protocollo si traducono in un blocco del processo decisionale europeo.

Finora, infatti, il raggiungimento delle soglie che attivano i meccanismi di interdizione (v. art. 7 del Protocollo n. 2), si è verificato solo una volta (si tratta del cartellino giallo alla c.d. Iniziativa "Monti II", v. *infra* cap. III, § 2.2).

Pertanto, laddove non c'è il raggiungimento delle soglie non c'è interdizione e, come si vedrà, laddove non c'è interdizione, c'è "dialogo politico". Per questa ragione riteniamo più utile, ai fini di questa esposizione, assurgere i poteri sull'applicazione del principio di sussidiarietà ad autonoma categoria, in modo da analizzarne meglio le caratteristiche e da evidenziare lo stretto legame esistente tra

²³⁹ Cfr. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* p. 96.

²⁴⁰ PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo sulle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro della costruzione europea*, 23 gennaio 2002, (2001/2023(INI)), P5_TA(2002)0058; PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sullo sviluppo delle relazioni fra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro del Trattato di Lisbona*, 13 marzo 2009, (A6-0133/2009), Relatore: on. Elmar BROK.

queste prerogative (collegate al meccanismo di allerta precoce, al “cartellino giallo” e al “cartellino arancione”) ed il “dialogo politico”.

2) I Diritti di informazione dei Parlamenti nazionali

Il diritto di informazione dei Parlamenti nazionali costituisce il presupposto per l’esercizio dei nuovi poteri previsti dal Trattato di revisione nonché per il tempestivo esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo nei confronti dei rispettivi Esecutivi.²⁴¹

L’art. 12 par. 1 lett. a) TUE prevede che i Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell’Unione «*venendo informati dalle istituzioni dell’Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell’Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea*».

Sono adesso le Istituzioni europee e non più i Governi ad avere obblighi di trasmissione di informazioni nei confronti dei Parlamenti nazionali. Le nuove disposizioni, rompendo il “diaframma” degli Esecutivi, riconoscono ai Parlamenti nazionali lo *status* di «*interlocutori diretti*»²⁴² delle Istituzioni.

Difatti l’art. 1 del Protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali prevede per la Commissione²⁴³ l’obbligo di inviare i propri documenti di consultazione (libri verdi, libri bianchi, comunicazioni), all’atto della loro pubblicazione, direttamente ai Parlamenti nazionali e di inviare loro, nello stesso momento in cui li trasmette

²⁴¹ Cfr. A. ESPOSITO, *loc. cit.* pp. 1136-1137; C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* p. 100; U. DRAETTA, *op. cit.* p. 87; M. CARTABIA, *loc. cit.*

²⁴² Così S. DE BELLIS, *loc. cit.* pp. 609 e ss; L. GIANNITI, *loc. cit.* p. 171 e ss.

²⁴³ Come vedremo meglio al capitolo III, la Commissione iniziò un «*dialogo politico strutturato*» già tre anni prima dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Difatti con la comunicazione del 10 maggio del 2006 (COM(2006) 211) la Commissione europea decise di trasmettere le proprie proposte legislative ed i propri documenti di consultazione ai Parlamenti nazionali, con lo scopo di migliorare il processo di elaborazione delle politiche europee (c.d. “dialogo politico” o “iniziativa Barroso”). In questo modo i Parlamenti statali hanno la possibilità di inviare commenti e pareri sugli atti trasmessi dalla Commissione. Quest’ultima risponde a sua volta alle osservazioni dei Parlamenti (o meglio, ha assunto l’impegno di rispondere) entro un termine di 3 mesi. Cfr. *Relazione annuale 2010 sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali*, (COM(2011)345), 10 giugno 2011; *Partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea*, Dossier n. 292, maggio 2011, Servizio Studi del Senato (a cura di S. MARCI) pp. 19-25; A. ESPOSITO, *loc. cit.* pp. 1132-1135.

al Parlamento europeo e al Consiglio, il programma legislativo annuale, gli strumenti di programmazione legislativa o di strategia politica.

L'art. 2 del Protocollo n. 1 prevede che anche i progetti di atti legislativi indirizzati al Parlamento europeo e al Consiglio siano trasmessi ai Parlamenti nazionali. Al paragrafo 2 si specifica che per "progetto di atto legislativo" si intende la proposta della Commissione, l'iniziativa di un gruppo di Stati membri, l'iniziativa del Parlamento europeo, la richiesta della Corte di Giustizia, la raccomandazione della Banca centrale europea (BCE) e la richiesta della Banca europea per gli investimenti (BEI), intese all'adozione di un atto legislativo.

Deve intercorrere un periodo di otto settimane tra la data in cui si mette a disposizione dei Parlamenti nazionali, nelle lingue ufficiali dell'Unione, un progetto di atto legislativo e la data in cui questo è iscritto all'ordine del giorno del Consiglio ai fini della sua adozione o dell'adozione di una posizione comune. In queste otto settimane è vietato raggiungere accordi sul progetto in questione. Inoltre, tra l'iscrizione di un progetto di atto legislativo all'ordine del giorno del Consiglio e l'adozione di una posizione devono trascorrere almeno dieci giorni. Solamente in casi di urgenza, debitamente motivati, è possibile derogare ai termini sopra richiamati (v. art. 4 Protocollo n. 1).

Il "periodo di garanzia" delle otto settimane ha la funzione di concedere ai Parlamenti nazionali un congruo termine per consentire l'analisi dei progetti di atti legislativi prima che siano raggiunti accordi in Consiglio dando loro la possibilità esprimere un indirizzo da trasmettere al proprio Governo. In questo modo, attraverso il "canale interno" del rapporto Parlamento-Governo, le Assemblee hanno la possibilità di incidere indirettamente sulle decisioni del Consiglio.²⁴⁴ Ciò è essenziale anche alla luce del ricorso quasi sistematico nella procedura di codecisione ai c.d. "triloghi", ossia a riunioni informali tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo finalizzate a concordare la sostanza della proposta legislativa che passerà poi, secondo i canali formali, al voto del Consiglio e del Parlamento europeo.²⁴⁵

²⁴⁴ Si noti che nel Protocollo n. 9 allegato al Trattato di Amsterdam (art. 3) e nel Protocollo n. 1 allegato alla Costituzione europea (art. 4) il termine previsto era di sei settimane. L'estensione a otto settimane fu deciso dalla CIG di Lisbona del 2007.

²⁴⁵ Cfr. A. ESPOSITO, *loc. cit.* p. 1137. La collaborazione attraverso i "triloghi" viene disciplinata dalla *Dichiarazione comune sulla procedura di codecisione* adottata da Parlamento europeo,

Inoltre, come vedremo in seguito, il rispetto del termine di otto settimane da parte dei Parlamenti nazionali è fondamentale per l'attivazione del meccanismo di *early warning* disciplinato al Protocollo n. 2.²⁴⁶

L'obbligo di trasmissione della proposta legislativa ricade sull'Istituzione autrice della stessa, eccezion fatta per la proposta presentata da un gruppo di Stati membri, dalla Corte di Giustizia, dalla BCE o dalla BEI. In questi casi, infatti, l'obbligo di trasmissione ricade sul Consiglio (v. art. 2 par. 5 Protocollo n. 1).

Il Protocollo n. 1 prevede inoltre che gli ordini del giorno, i risultati delle sessioni del Consiglio ed i processi verbali delle riunioni in cui delibera su progetti di atti legislativi siano trasmessi direttamente ai Parlamenti nazionali nello stesso momento in cui sono comunicati ai Governi degli Stati membri (v. art 5 Protocollo n. 1).

L'art. 7 del Protocollo n. 1 dispone infine che la Corte dei Conti trasmetta a titolo informativo ai Parlamenti nazionali la propria relazione annuale.

Nel corpo del Trattato vi sono inoltre norme che prevedono che i Parlamenti nazionali ricevano informazioni in merito:

- Alla valutazione delle politiche attuate nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (v. artt. 12 par. 1 lett. c) e 70 TFUE). L'art. 70 TFUE prevede che i Parlamenti nazionali siano informati sulle valutazioni che gli Stati membri compiono in merito all'attuazione di tali politiche da parte delle autorità degli Stati membri. La norma mira a consentire una valutazione di merito sullo stato complessivo delle politiche europee in questo settore²⁴⁷;
- Ai lavori svolti dal Comitato permanente per la Sicurezza Interna²⁴⁸ (v. art 71 TFUE);

Consiglio e Commissione nel marzo del 2007, in G.U. C 145/02 del 30/6/2007; *Cfr.* R. MASTROIANNI, *loc. cit.* p. 191.

²⁴⁶ *Cfr.* artt. 3 e 4 del Protocollo n. 1 e art. 6 del Protocollo n. 2.

²⁴⁷ V. A. ESPOSITO, *loc. cit.* pp. 1147-1148.

²⁴⁸ Il Comitato permanente per la sicurezza interna è un organo istituito in seno al Consiglio il cui compito è quello di assicurare, all'interno dell'Unione, la promozione ed il rafforzamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna e di favorire il coordinamento dell'azione delle autorità competenti degli Stati membri. *Cfr.* Art. 71 TFUE.

- Alle proposte di modifica dei Trattati con procedura di revisione ordinaria (v. art. 48 par. 2 TUE). In questo caso ai Parlamenti nazionali è notificato il progetto di modifica dei trattati. Il loro ruolo, come vedremo meglio nel prossimo paragrafo, diviene attivo quando, nell'ambito della procedura ordinaria, viene convocata dal presidente del Consiglio europeo una Convenzione, ossia quell'organo collegiale straordinario (composto da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, dei capi di Stato e di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione) incaricato di esaminare i progetti di modifica e di adottare per consenso un progetto che sarà poi sottoposto per l'approvazione alla Conferenza intergovernativa;
- Alle iniziative del Consiglio europeo volte a permettere che il Consiglio, in un determinato settore o in un caso determinato, possa deliberare a maggioranza qualificata anziché all'unanimità e a quelle iniziative volte a consentire che l'adozione di atti per i quali è prevista una procedura legislativa speciale, avvenga secondo la procedura legislativa ordinaria (v. art. 48. par. 7 TUE). Come si vedrà meglio in seguito (v. *infra* § 4), i Parlamenti nazionali dispongono in questo caso di un vero e proprio «*potere di veto*»²⁴⁹ poiché con la loro opposizione possono impedire l'uso delle “clausole passerella” e bloccare il procedimento di revisione speciale;
- Alla domanda di adesione di un nuovo Stato (v. artt. 12 par. 1 lett. e) e 49 par. 1 TUE). L'informazione dei Parlamenti nazionali è un'innovazione del Trattato di Lisbona che è segno della volontà di coinvolgerli in una fase anche precedente rispetto alla ratifica, della quale peraltro sono già protagonisti. È stato a tal proposito osservato che, sebbene all'informazione non seguano poteri diretti sulla procedura di adesione nella sua c.d. fase “interna” (o “comunitaria”), tuttavia tale disposizione

²⁴⁹ Così L. GIANNITI, *loc. cit.* p. 186

porta in «*germe la frammentazione*»²⁵⁰. Difatti, l'avvio a livello nazionale di dibattiti e confronti politici in modo preventivo e tendenzialmente simultaneo, potrebbe in futuro rendere più complessa qualsiasi decisione sull'ulteriore allargamento dell'Unione.²⁵¹

3) Le ipotesi di partecipazione attiva dei Parlamenti nazionali

Il Trattato di Lisbona, come abbiamo visto, riconosce ai Parlamenti nazionali il ruolo di «*attori a livello di Unione*».²⁵² Essi sono divenuti «*interlocutori diretti*»²⁵³ delle Istituzioni europee come lo dimostrano le norme che prevedono i diritti di informazione e di partecipazione attiva.

In primo luogo, secondo quanto previsto dall'art. 12 par. 1 TUE, i Parlamenti nazionali contribuiscono al «*corretto funzionamento dell'Unione*». La norma costituisce una vera e propria «*clausola generale*» a cui si informano quelle norme che prevedono la partecipazione attiva dei Parlamenti nazionali alle attività dell'Unione.²⁵⁴

Nel Preambolo del Protocollo n. 1 si legge che i Parlamenti nazionali sono incoraggiati ad assicurare:

«una maggiore partecipazione [...] alle attività dell'Unione europea e [a potenziare] la capacità di esprimere i loro pareri su altri problemi che rivestano per loro un particolare interesse» [ma] «il modo in cui i Parlamenti nazionali effettuano il controllo sui rispettivi governi relativamente alle attività dell'Unione europea è una questione

²⁵⁰ V. Ivi., p. 190.

²⁵¹ Cfr. *Ibidem*. L'A. peraltro fa notare che la norma in esame riguarda le nuove domande di adesione e quindi non si applica agli Stati come la Turchia che hanno già avviato il processo di adesione prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Sul procedimento di adesione di un nuovo Stato all'Unione europea v. anche U. DRAETTA, *op. cit.* pp. 31-35; G. BUSIA, *Revisione del Trattato, ammissione di nuovi Stati e recesso dall'Unione*, in: Franco Bassanini e Giulia Tiberi (a cura di), "Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona", Bologna, Società editrice il Mulino, 2010 pp. 410-412.

²⁵² V. *Risoluzione del Parlamento europeo cit.* (2008/2120(INI)), p. 11, Relatore: on. Elmar BROK.

²⁵³ Cfr. S. DE BELLIS, *loc. cit.* pp. 609 e ss; L. GIANNITI, *loc. cit.* pp. 171 e ss.

²⁵⁴ Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo cit.* (2008/2120(INI)), p.5 Relatore Elmar BROK.

disciplinata dall'ordinamento e dalle prassi costituzionali proprie di ciascuno Stato membro».

Il Protocollo viene così a distinguere implicitamente i due canali attraverso i quali i Parlamenti nazionali partecipano alle attività dell'Unione e che sono espressione del duplice ruolo rappresentativo di questi ultimi: da una parte essi svolgono un ruolo attivo a livello di Unione, disciplinato dalle norme dei Trattati e dei Protocolli allegati, che li vede come «*interlocutori diretti*»²⁵⁵ delle Istituzioni (rappresentanza diretta); dall'altra si evidenzia invece la funzione che essi svolgono nei rispettivi ordinamenti giuridici e che riguarda l'attività di controllo e indirizzo del potere esecutivo (rappresentanza indiretta). Quest'ultimo è un canale di intervento indiretto, ma non per questo meno rilevante, sul quale però l'Unione europea non può influire, dato che le relazioni fra Parlamento e Governo relativamente alle politiche europee continuano ad essere disciplinate dai rispettivi ordinamenti giuridici e dalle prassi costituzionali di ciascun Stato membro.²⁵⁶

Nel corpo del Trattato sono diverse le norme dispongono la partecipazione dei Parlamenti nazionali alle attività dell'Unione.

Si possono ricomprendere in questa categoria le prerogative riconosciute ai Parlamenti nazionali in merito al controllo, insieme con il Parlamento europeo, di Europol ed Eurojust. Le norme sul ruolo delle Assemblee statali nel settore relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, costituiscono una novità introdotta dal Trattato di Lisbona. Per la verità le suddette disposizioni erano state previste già nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa ma, come abbiamo visto, non sono mai entrate in vigore a causa dell'esito negativo dei referendum francese e olandese. Con il Trattato di Lisbona si è deciso quindi di

²⁵⁵ Cfr. S. DE BELLIS, *loc. cit.* pp. 609 e ss; L. GIANNITI, *loc. cit.* p. 171 e ss.

²⁵⁶ Cfr. U. VILLANI, *I valori comuni cit.* pp. 39-47. U. VILLANI, *Principi democratici e ruolo dei Parlamenti nazionali cit.* pp. 215-218. Sui rapporti tra Parlamento e Governo sugli affari comunitari si può segnalare il tentativo della COSAC di stabilire in materia degli *standard* minimi indicativi. Si tratta dei c.d. "Orientamenti parlamentari di Copenaghen" adottati in occasione della XXVIII riunione della COSAC. Tuttavia, come premesso dallo stesso documento, si tratta di principi indicativi, senza forza vincolante. Spetta quindi a ciascun Parlamento decidere in che misura provvedere alla attuazione di tali disposizioni. V. *Orientamenti parlamentari di Copenaghen*, in G.U.C.E. C 154/1 del 2/07/2003; A. ESPOSITO, *loc. cit.* p. 1123.

introdurre nuovamente tale funzione di controllo come era stata già delineata nella Costituzione europea agli artt. III-260, III-273 e III-276.²⁵⁷

L'art. 12 par. 1 lett. c) TUE prevede infatti il controllo politico di Europol²⁵⁸ e la valutazione delle attività di Eurojust²⁵⁹ in associazione al Parlamento europeo, in conformità agli artt. 88 e 85 del TFUE. Parlamento europeo e Consiglio, con regolamenti adottati con procedura di legislativa ordinaria (ossia con procedura di codecisione) stabiliscono le modalità per associare il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali alla valutazione delle attività di Eurojust ed al controllo di Europol. In conformità a questa norma, già prevista nella Costituzione europea, sin dalla primavera del 2006 il Parlamento europeo, insieme alla Presidenza del Parlamento nazionale che esercita la Presidenza di turno dell'Unione, organizza a Bruxelles, ogni sei mesi, degli incontri interparlamentari a cui partecipano, in egual numero, parlamentari europei e parlamentari nazionali. In questi incontri si discute degli sviluppi delle politiche in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia e si controlla l'attività di Europol e di Eurojust.²⁶⁰

3.1) La partecipazione attiva dei Parlamenti nazionali nella procedura di revisione ordinaria dei Trattati

I Parlamenti nazionali partecipano attivamente alle procedure previste per la revisione dei Trattati (v. Art. 12 par. 1 lett. d) TUE). Le modalità del coinvolgimento delle Assemblee statali sono disciplinate all'art. 48 TUE che si divide in due parti: la prima – che va dal par. 2 al par. 5 – regola la «*Procedura di revisione ordinaria*»; la seconda – che va dal par. 6 al par. 7 – disciplina le «*Procedure di revisione semplificate*».

²⁵⁷ Cfr. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op.cit.* p. 95.

²⁵⁸ Organismo deputato a sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia e a favorire la reciproca collaborazione nella prevenzione alla lotta contro le forme di criminalità grave, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione. Cfr. art. 88 TFUE.

²⁵⁹ Organismo deputato a favorire il coordinamento e la cooperazione delle autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri o che richiede un'azione penale su basi comuni. Cfr. art. 85 TFUE.

²⁶⁰ Cfr. L. GIANNITI, *op. cit.* p. 189.

Nella procedura ordinaria il Consiglio dell'Unione è tenuto a notificare ai Parlamenti nazionali e a trasmettere al Consiglio europeo i progetti di revisione dei trattati. I progetti di revisione possono essere presentati al Consiglio dal Governo di qualsiasi Stato membro, dal Parlamento europeo o dalla Commissione e possono essere intesi ad accrescere o a ridurre²⁶¹ le competenze dell'Unione.

In questa prima fase la partecipazione dei Parlamenti nazionali avviene su di un piano sostanzialmente informativo, non essendo previsto alcun potere che permetta loro di incidere direttamente sul merito della proposta.²⁶² Tuttavia, come ogni strumento informativo, la notifica permette ai Parlamenti nazionali di poter meglio esercitare le proprie funzioni di controllo e di indirizzo sul Governo e quindi di far valere le proprie istanze, indirettamente, in sede di Consiglio europeo.²⁶³

A questo punto il Consiglio europeo, al ricevimento del progetto di modifica, decide, a maggioranza semplice e previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione,²⁶⁴ sull'opportunità di procedere all'esame delle modifiche proposte. Se la proposta riguarda modifiche istituzionali attinenti il settore monetario, il Consiglio europeo è tenuto a consultare anche la Banca Centrale Europea. In caso di decisione favorevole all'esame delle modifiche, il Presidente del Consiglio europeo convoca una Convenzione che sarà incaricata di esaminare i progetti presentati. La Convenzione avrà pertanto il compito di adottare per

²⁶¹ Il riferimento esplicito alla possibilità di ridurre le competenze dell'Unione è una novità introdotta dal Trattato di Lisbona. Difatti il vecchio testo dell'art. 48 TUE faceva riferimento genericamente alle «*modifiche*» dei Trattati. Tuttavia il fatto che si ritenesse l'*acquis communautaire* - ossia le norme dell'ordinamento dell'Unione europea ormai acquisite - come intoccabili, rendeva materialmente impossibile procedere a revisioni che portassero ad una involuzione del processo di integrazione europea. Cfr. U. DRAETTA, *op. cit.* pp. 13-14. Anche il testo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa faceva genericamente riferimento a «*progetti intesi a modificare il presente trattato*». Cfr. Art. IV-443.

²⁶² Cfr. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.*, p. 86.

²⁶³ Ovviamente la possibilità per un Parlamento nazionale di "far sentire la propria voce" in sede di Consiglio europeo o di Consiglio dell'Unione varia da Stato a Stato ed è condizionata dalle diverse tradizioni costituzionali e dalle contingenze politiche. Tuttavia, è stata rilevata in dottrina l'esistenza di una certa linea di tendenza - che ha assunto tratti sempre più marcati ad ogni passo in avanti nel processo di integrazione - che vede i Parlamenti nazionali sempre più attenti nel rafforzare i poteri di controllo e di indirizzo sulle politiche europee dei rispettivi Governi. Sul punto Cfr. A. ESPOSITO, *loc. cit.* pp. 1119 e ss.; L. GIANNITI, *loc. cit.* pp. 171-190. La questione sarà approfondita in seguito (v. *infra* § 6).

²⁶⁴ Si è osservato che probabilmente la decisione del Consiglio «*deve essere adottata previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, salvo che uno di tali due ultimi organi sia il proponente [del progetto di revisione]*». V. U DRAETTA, *op. cit.* p. 12.

consenso una raccomandazione che sarà poi sottoposta ad una Conferenza dei rappresentanti degli Stati membri (CIG) convocata dal Presidente del Consiglio.

La CIG di comune accordo - e quindi all'unanimità - stabilirà le modifiche da apportare ai Trattati e, nello svolgimento di tale compito, non sarà vincolata né al testo del progetto di modifica né alla raccomandazione della Convenzione.²⁶⁵ Il Trattato non prevede neanche un aggravio procedurale ove la CIG voglia discostarsi dal progetto di modifica preparato dalla Convenzione.

Tali modifiche entreranno in vigore solo dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri in conformità con le rispettive norme costituzionali (v. art. 48 par. 4 co. 2 TUE).

Il Trattato di Lisbona viene sostanzialmente a “istituzionalizzare”, prevedendolo come meccanismo ordinario di revisione dei Trattati, il metodo della Convenzione, venendo a legittimare *a posteriori* l'organo che aveva elaborato la Costituzione europea e prima ancora la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²⁶⁶ (c.d. Carta di Nizza).²⁶⁷

La Convenzione è composta «*da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione*». ²⁶⁸ Il “metodo convenzionale” consente il coinvolgimento nel procedimento di modifica dei Trattati - almeno nella fase preparatoria - di soggetti diversi dai tradizionali comitati intergovernativi. ²⁶⁹ In questo contesto i Parlamenti nazionali, attraverso i propri rappresentanti, possono quindi partecipare attivamente ai lavori dell'organo e alimentare il dibattito per la revisione.

Il Trattato tuttavia, coerentemente con la previsione che la Convenzione adotti per consenso la raccomandazione da trasmettere alla CIG, non definisce gli equilibri tra le varie rappresentanze, né tantomeno i margini di manovra della Convenzione

²⁶⁵ Cfr. Ivi, p. 13.

²⁶⁶ Cfr. G. BUSIA, *loc. cit.* pp. 405-406.

²⁶⁷ La Convenzione che si occupò di elaborare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea era presieduta da Roman Herzog (ex Presidente della Repubblica Federale tedesca) ed era composta da 62 membri di cui 30 erano rappresentanti dei Parlamenti nazionali. Cfr. http://www.europarl.europa.eu/charter/composition_en.htm.
http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/133501_it.htm;

²⁶⁸ V. Art. 48 par. 3 TUE.

²⁶⁹ Cfr. U. DRAETTA, *op. cit.* p. 12.

rispetto ai progetti di cui viene investita. Come si è detto, non è stato neanche previsto un aggravio di procedura per la CIG nel caso in cui volesse discostarsi dal progetto proposto dalla Convenzione. È stato quindi osservato che quest'organo dovrà guadagnarsi di volta in volta un suo spazio, contando sul possibile sostegno dell'opinione pubblica e sul fatto che i propri progetti hanno comunque ricevuto il consenso dei rappresentanti di governo, che siedono anche nel Consiglio europeo.²⁷⁰

Peraltro, la convocazione di una Convenzione non è un obbligo per il Consiglio europeo che può decidere, a maggioranza semplice e previa approvazione del Parlamento europeo, di farne a meno «*qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi*»²⁷¹. In questo caso è il Consiglio europeo stesso che definisce il mandato per la CIG (v. art. 48 par. 3 TUE).

È stato osservato che la previsione della preventiva approvazione del Parlamento europeo permette a quest'ultimo di definire anche l'ambito delle modifiche da apportare, circoscrivendo così, prima ancora del Consiglio europeo, il mandato della CIG. Ciò al fine di evitare che, con revisioni solo in apparenza poco rilevanti, si possa aggirare il “metodo convenzionale” ed estromettere tutti i soggetti legittimati a partecipare al processo ordinario di revisione, provocando una riespansione del ruolo dei Governi anche nella fase di elaborazione del progetto.²⁷²

Ovviamente, anche nel caso in cui non sia stata convocata una Convenzione, le modifiche ai Trattati entreranno in vigore solo dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali (v. art. 48 par. 4 TUE).

Infine, l'art. 48 TUE prevede un meccanismo volto a consentire il superamento di un'*impasse* nel procedimento di ratifica. Difatti, al par. 5 si dispone che se entro due anni dalla firma del Trattato di modifica dei Trattati, i quattro quinti degli Stati membri (quindi attualmente 22 Stati) hanno concluso il procedimento di ratifica e uno o più Stati hanno invece incontrato difficoltà, la questione è deferita al Consiglio europeo. La norma tuttavia non obbliga il Consiglio europeo ad

²⁷⁰ V. G. BUSIA, *loc. cit.* p. 406.

²⁷¹ V. art. 48 par. 3 TUE.

²⁷² Così G. BUSIA, *loc. cit.* pp. 406-407.

adottare qualche provvedimento specifico. La sua valenza sarebbe pertanto meramente politica dal momento che è sul piano politico che potrà essere presa in considerazione l'opportunità, per quegli Stati che hanno concluso il processo di ratifica, di avviare una cooperazione rafforzata.²⁷³

Riguardo l'art. 48 par. 5 TUE si è inoltre osservato che in sede di Consiglio europeo, una volta esplorate tutte le ipotesi, non è escluso che possa essere preso in considerazione il recesso dall'Unione, ora specificamente previsto e disciplinato all'art. 50 TUE. Il recesso potrebbe interessare non solo gli Stati che hanno incontrato difficoltà nella ratifica, ma anche quegli Stati che, invece, hanno già completato con successo il procedimento di ratifica. In quest'ultimo caso questi Stati potrebbero infatti formalmente recedere dalla "vecchia" Unione per fondarne subito dopo una "nuova" comprensiva delle modifiche su cui sono d'accordo e magari salvaguardando l'*acquis* con gli altri Stati attraverso accordi *ad hoc* rispetto ai quali il nuovo trattato si presenterebbe come una sorta di "super-cooperazione rafforzata". Secondo questa dottrina, i nuovi scenari che potrebbero aprirsi con questa nuova disposizione, conferirebbero al Consiglio europeo uno strumento prezioso per fare pressione sugli Stati più riluttanti alla ratifica delle modifiche.²⁷⁴

In conclusione, si può notare che i Parlamenti nazionali nel processo di revisione ordinaria con convocazione della Convenzione, partecipano al procedimento disciplinato dall'art. 48 TUE in tre distinte fasi:

- 1) Al momento della notifica dei progetti intesi a modificare i Trattati;²⁷⁵
- 2) Durante i lavori della Convenzione, visto che quest'organo è composto anche da rappresentanti dei Parlamenti nazionali;
- 3) Al momento della ratifica, secondo le rispettive norme costituzionali, che normalmente prevedono l'approvazione parlamentare.

È evidente che, nel caso in cui non venga convocata la Convenzione, la partecipazione dei Parlamenti nazionali avverrà solo al principio del processo di

²⁷³ Così U. DRAETTA, *op. cit.* p. 13.

²⁷⁴ Così G. BUSIA, *loc. cit.* pp. 407-408.

²⁷⁵ Si tratta, come si è detto, di una fase meramente informativa poiché i Parlamenti nazionali non possono proporre modifiche alla proposta. *Cfr.* FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.*, p. 86.

revisione attraverso la notifica del progetto, nonché al suo termine attraverso la ratifica.

La seconda parte dell'art. 48 TUE disciplina le «*Procedure di revisione semplificate*». Esse si caratterizzano per non contemplare né la convocazione di una Convenzione, né la convocazione di una CIG. Pertanto, il Consiglio europeo esercita un ruolo preminente nel procedimento.²⁷⁶

A compensazione di questo squilibrio, il Trattato ha riconosciuto ai Parlamenti nazionali poteri che si concretano nella possibilità di bloccare il processo di revisione. Si tratta quindi di poteri interdittivi e che pertanto, per rispettare la classificazione sopra proposta (v. *supra* § 1), saranno affrontati in maniera più approfondita nel seguente paragrafo.

4) I poteri interdittivi attribuiti ai Parlamenti nazionali

Il Trattato di Lisbona attribuisce ai Parlamenti nazionali poteri interdittivi che permettono di bloccare il processo decisionale in corso impedendo l'uso delle c.d. “norme passerella” (o anche “clausole passerella”) previste in materia di revisione semplificata dei Trattati e di cooperazione giudiziaria riguardante il diritto di famiglia (v. artt. 48 par. 7 TUE e 81 par. 3 TFUE).

Le clausole passerella sono norme che consentono di aggirare le regole normalmente previste dai Trattati in determinati settori o per l'adozione di determinati atti, permettendo così di “passare” da una procedura legislativa speciale alla procedura legislativa ordinaria o da un voto all'unanimità ad un voto a maggioranza qualificata.²⁷⁷

Nella revisione semplificata, come si è accennato nel precedente paragrafo, si assiste ad certo protagonismo del Consiglio europeo, che svolge un ruolo preminente in una procedura più snella in cui non si prevede la convocazione della

²⁷⁶ Cfr. U DRAETTA, *op. cit.* p. 14.

²⁷⁷ Cfr. europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0019_it.htm

Convenzione e della CIG. Per bilanciare questo squilibrio è stato rafforzato il ruolo dei Parlamenti nazionali conferendogli il potere di interdizione.

Tale potere fu una delle modifiche apportate dalla CIG del 2004 al Progetto di Costituzione elaborato dalla Convenzione presieduta da Valéry Giscard d'Estaing. Infatti, in sede di Conferenza Intergovernativa si sollevarono molte proteste contro il meccanismo di revisione semplificata preposto dalla Convenzione che configurava solo un obbligo di informativa in favore dei Parlamenti nazionali senza prevedere in loro favore alcun dispositivo che garantisse il blocco della procedura. Si nutrivano notevoli perplessità nei confronti di una procedura di revisione che, non prevedendo strumenti di intervento diretto, emarginava Parlamenti nazionali, consentendo di fatto la modifica dei Trattati a livello intergovernativo.²⁷⁸ A seguito delle pressioni di numerose delegazioni nazionali, nel testo definitivo della Costituzione si aggiunse all'obbligo di informativa il potere per ciascun Parlamento di bloccare l'uso della "clausola passerella".²⁷⁹ Tale potere è stato poi mantenuto nel testo di Lisbona, attribuendo così ai Parlamenti nazionali un vero e proprio "diritto di veto".²⁸⁰

L'art. 48 par. 7 TUE prevede infatti che quando il TFUE o il Titolo V del TUE (relativo all'azione esterna dell'Unione e alla politica estera e di sicurezza comune), prevedono che il Consiglio deliberi all'unanimità in un determinato settore o in un caso determinato, il Consiglio europeo può, all'unanimità, adottare una decisione che consenta al Consiglio di "passare" alla modalità di voto a maggioranza qualificata.²⁸¹ Inoltre, quando il TFUE prevede che il Consiglio adotti atti legislativi secondo procedura speciale, il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che consente di "passare", per l'adozione di tali atti, alla procedura legislativa ordinaria. In entrambi i casi, l'iniziativa del Consiglio europeo deve essere inviata ai Parlamenti nazionali che entro sei mesi

²⁷⁸ Cfr. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* pp. 80-82.

²⁷⁹ Cfr. *Ibidem.*

²⁸⁰ Questa prerogativa attribuita ai Parlamenti nazionali viene definita come «*diritto di veto*» o «*potere di veto*» da numerosi commentatori. Cfr. *ex plurimis* C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* p. 98; L. GIANNITI, *loc. cit.* p. 186.

²⁸¹ La disposizione non si applica alle decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa. V. art. 48 par. 7 TUE.

dalla trasmissione possono opporsi, impedendo l'adozione della decisione del Consiglio europeo.²⁸²

Si è osservato in dottrina che l'opposizione dei Parlamenti nazionali sarebbe in realtà una sorta di diniego anticipato all'autorizzazione alla ratifica in una materia che resta rigidamente legata al principio di unanimità.²⁸³ Difatti in queste procedure di revisione semplificata non è previsto il ricorso alla ratifica: il silenzio dei Parlamenti nazionali consente al Consiglio europeo l'adozione della modifica, che entrerà in vigore senza necessità di un'ulteriore ratifica o approvazione da parte degli Stati membri.²⁸⁴ Secondo alcuni, ciò si spiegherebbe, dal punto di vista formale, con il fatto che non si è in presenza di un'ulteriore procedura di revisione dei Trattati – dato che sono essi stessi a prevedere le “passerelle” – ma semplicemente di una finestra aperta verso il futuro. Ciò vuol dire che se le condizioni politiche lo consentiranno, si potranno semplificare le procedure decisionali e favorire una maggiore integrazione europea e una ulteriore armonizzazione degli ordinamenti.²⁸⁵

²⁸² Per espressa previsione dell'art. 353 TFUE, le procedure di revisione semplificate previste all'art. 48 par. 7 TFUE non possono essere applicate in materia di bilancio (art. 311 co. 3° e 4°; art. 312 par. 2 co. 1° TFUE), di utilizzo della clausola di flessibilità (art. 352 TFUE) e di sospensione dei diritti di voto di uno Stato membro (art. 354 TFUE). Cfr. anche U DRAETTA, *op. cit.* pp. 14-17.

²⁸³ Cfr. L. GIANNITI, *loc. cit.* p. 186. L'A. sottolinea inoltre che «[q]ueste passerelle, che la Convenzione europea aveva inserito come garanzia per una progressiva generalizzazione della procedura legislativa ordinaria, anche al di là di quanto si era riusciti a prevedere nel testo costituzionale, sono state sostanzialmente private di efficacia nel Trattato. Ciò attribuendo un potere di veto ai parlamenti nazionali, che possono liberamente smentire la volontà espressa dai rispettivi governi nella votazione unanime in Consiglio, in una fase peraltro ben successiva a quella del momento in cui si è svolto il negoziato (ed è noto che in sei mesi il colore politico di un Governo può cambiare per effetto di elezioni e non solo)».

²⁸⁴ Cfr. U. DRAETTA, *op. cit.* p. 12. Secondo l'A. in questo modo si sarebbe introdotto nel nostro ordinamento una procedura per la conclusione degli accordi internazionali non prevista dalla Costituzione e che potrebbe sollevare delicati problemi di costituzionalità.

²⁸⁵ Così G. BUSIA, *loc. cit.* p. 410. Nell'altra procedura di revisione semplificata (v. art. 48 par. 6 TUE) riguardante le modifiche alla parte terza del TFUE relative alle politiche e azioni interne dell'Unione, non sono previsti poteri interdittivi per i Parlamenti nazionali. Ciò si spiega facilmente in virtù del fatto che le modifiche ai Trattati, adottate con decisione del Consiglio europeo, entrano in vigore solo dopo l'approvazione degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali. Ciò significa che in questa procedura di revisione semplificata, al contrario delle altre due sopra analizzate, i Parlamenti nazionali intervengono (nella maggior parte degli Stati membri) al momento della ratifica delle modifiche. Invece questo momento, nelle procedure di revisione semplificate disciplinate all'art 48 par 7 TUE, viene ad essere sostanzialmente anticipato attraverso la previsione del potere di interdizione.

Un meccanismo analogo a quello appena descritto è previsto all'art. 81 par. 3 TFUE. La norma si inserisce nel Capo 3 relativo alla «*Cooperazione giudiziaria in materia civile*».

L'articolo in questione, in deroga alle regola generale che prevede in questo settore la procedura legislativa ordinaria, prevede che le misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali vengano adottate con procedura legislativa speciale. Tuttavia, anche qui è prevista una "passerella": il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, con decisione adottata all'unanimità, può determinare gli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali che possono essere regolati da atti adottati secondo procedura legislativa ordinaria (v. art. 81 par. 3 co. 1 e 2 TFUE).

I Parlamenti nazionali, che devono essere informati della proposta della Commissione, possono impedire l'adozione della decisione del Consiglio, comunicando la propria opposizione entro sei mesi dal ricevimento dell'informazione. In caso contrario, allo spirare di tale termine, la decisione può essere adottata (v. art. 81 par. 3 co. 3 TFUE).

Il meccanismo, non previsto nel Trattato costituzionale, fu introdotto su richiesta dal Governo polacco e ripropone, in una materia particolarmente delicata, un sistema di blocco che mira a rendere inutilizzabile la "passerella" verso la procedura legislativa ordinaria, retta dal principio della maggioranza e della codecisione.²⁸⁶

Si noti infine che, al contrario di quanto avviene in materia di controllo sulla sussidiarietà (v. Protocollo n. 2), i poteri di interdizione descritti non sono attribuiti alle singole Camere. È sufficiente l'opposizione di un singolo Parlamento perché si configuri l'interdizione, ma la volontà di opporsi all'utilizzo delle "clausole passerella" previste dagli artt. 48 par. 7 TUE e 81 par. 3 TFUE deve essere riferibile al Parlamento nel suo complesso.²⁸⁷

²⁸⁶ Cfr. L. GIANNITI, *loc. cit.* pp. 187-188.

²⁸⁷ Cfr. *Ibidem*

5) I poteri sull'applicazione del principio di sussidiarietà: il meccanismo di *early warning*, il cartellino giallo e il cartellino arancione

Con il meccanismo di controllo sul principio di sussidiarietà (c.d. meccanismo di allerta precoce o *early warning system*) disciplinato nel Protocollo n. 2, i Parlamenti nazionali intervengono pienamente, per la prima volta, nel processo decisionale dell'Unione europea²⁸⁸ e acquisiscono la funzione di “guardiani della sussidiarietà”.

Durante il “periodo costituente” e la seguente “pausa di riflessione” che portò poi all'adozione del Trattato di Lisbona, emerse un consenso piuttosto ampio sul fatto che i tradizionali meccanismi predisposti per far rispettare il principio di sussidiarietà (il *self-restraint* delle Istituzioni ed il controllo giudiziario della Corte di Lussemburgo) si erano dimostrati insufficienti nel tradurre tale principio in un freno effettivo all'esercizio delle competenze dell'Unione.²⁸⁹

A ciò si aggiungevano inoltre le note critiche dell'opinione pubblica sulla legittimità e la democraticità di un'Unione europea prepotente, che si riteneva intervenisse sempre più in settori che dovevano essere lasciati alla competenza degli Stati membri.²⁹⁰

Per tale ragione si pensò di riconoscere ai Parlamenti nazionali - i diretti interessati ad una corretta applicazione del principio di sussidiarietà e le maggiori vittime della progressiva estensione delle competenze dell'Unione - il ruolo di “guardiani della sussidiarietà”,²⁹¹ idea questa che, come si è visto, cominciò a manifestarsi in forma embrionale fin dal Consiglio europeo di Edimburgo del 1992.²⁹² Si ritenne infatti che un maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali

²⁸⁸ Così R. BIN, P. CARETTI, *op. cit.*, p. 180.

²⁸⁹ *Cfr.* A. DASHWOOD, M. DOUGAN, B. RODGER, E. SPAVENTA, D. WYATT, *op. cit.*, pp. 119-122.

²⁹⁰ *Cfr. Ibidem.*

²⁹¹ *Cfr. Ibidem*; C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali cit.*

²⁹² *V. supra* Cap. I § 4.

potesse accrescere il grado di legittimità delle Istituzioni europee e aumentare a livello nazionale il senso di appartenenza al progetto europeo.²⁹³

Peraltro, si è osservato che l'*early warning* ed il sistema dei “cartellini” potrebbe essere letto nel più ampio contesto dell’art. 12 del TUE, che riassume i diversi modi in cui i Parlamenti nazionali possono attivamente contribuire al buon funzionamento dell’Unione: non solo attraverso il controllo sulla sussidiarietà, ma anche, per esempio, partecipando alla valutazione delle politiche dell’Unione²⁹⁴ e prendendo parte alle procedure per la revisione dei trattati.²⁹⁵ In questo senso, secondo parte della dottrina, l’importanza dei meccanismi di cui al Protocollo n. 2 diverrebbe secondaria rispetto al più ampio obiettivo di agevolare un coinvolgimento proficuo dei Parlamenti al fine di migliorare il controllo delle attività dell’Unione da parte delle Assemblee rappresentative nazionali e soprannazionali.²⁹⁶

L’elaborazione dell’articolato meccanismo di allerta precoce si deve al I Gruppo di lavoro della Convenzione europea che si trovò a dover conciliare l’esigenza di non creare nuovi organi, con il bisogno di stabilire un sistema di partecipazione diretta dei Parlamenti nazionali che però non interferisse o bloccasse il procedimento legislativo europeo. L’*early warning system* incontrò il favore della CIG del 2004 che lo inserì nel Protocollo n. 2 allegato alla Costituzione europea.²⁹⁷

²⁹³ Cfr. *Ibidem*. Sui Parlamenti nazionali come legittimazione democratica esterna al sistema dell’Unione cfr. C. MORVIDUCCI, *loc. cit.* pp. 551-583; C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali cit.*

²⁹⁴ V. artt. 70, 71, 85, 88 TFUE.

²⁹⁵ V. art. 48 TUE. Così A. DASHWOOD, M. DOUGAN, B. RODGER, E. SPAVENTA, D. WYATT, *op. cit.* p. 121.

²⁹⁶ Cfr. *Ibidem*. Quest’osservazione verrebbe confermata dal fatto che il progressivo riconoscimento del ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione e l’attribuzione di nuovi poteri di intervento diretto nel processo decisionale europeo hanno prodotto - come effetto indiretto e generalizzato - un aumento dell’attenzione di questi ultimi verso gli affari europei e un rafforzamento delle funzioni di indirizzo e di controllo sull’azione dei rispettivi Governi nelle sedi decisionali dell’UE. Difatti in molti Stati membri (Francia, Lituania, Irlanda e Portogallo) si è proceduto all’adozione di disposizioni costituzionali, legislative e regolamentari volte ad un generale consolidamento del raccordo tra Parlamento ed Esecutivo in materia europea. Cfr. A. ESPOSITO, *op. cit.* pp. 1119-1127. L’analisi degli effetti del Trattato di Lisbona sul rapporto tra Parlamenti nazionali e Governi degli Stati membri sarà oggetto del § 6 di questo capitolo.

²⁹⁷ Cfr. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* p. 85.

Il meccanismo elaborato dal I Gruppo di lavoro prevedeva il solo “cartellino giallo”. Il “cartellino arancione” è stata invece una novità introdotta dal Trattato di Lisbona. Nella CIG del 2007, infatti, il governo olandese²⁹⁸ propose di inserire un meccanismo che permettesse, al raggiungimento di una soglia elevata di pareri motivati, il blocco della procedura legislativa. Si trattava del c.d. “cartellino rosso” che consentiva ai Parlamenti nazionali di esercitare un vero e proprio veto sui processi decisionali dell’Unione europea. Tuttavia, venne trovata una soluzione di compromesso nel c.d. “cartellino arancione”, attualmente disciplinato all’art. 7 par. 3 del Protocollo n. 2.²⁹⁹

L’altra novità introdotta dal Trattato di Lisbona, anche in questo caso su proposta olandese,³⁰⁰ fu l’inserimento di una norma nel corpo del Trattato – l’attuale art. 12 TUE - che facesse riferimento in termini generali al ruolo e alle funzioni dei Parlamenti nazionali e all’importanza del loro coinvolgimento attivo nell’Unione europea.³⁰¹

L’art. 12 par. 1 lett. b) TUE riconosce quindi questa nuova funzione di controllo dei Parlamenti nazionali sull’esercizio delle competenze dell’UE, affermando che essi contribuiscono al buon funzionamento dell’Unione «*vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità*».

Come si è detto, si tratta di una indubbia novità dal momento che né il Protocollo (n. 9) sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea, né il Protocollo (n. 30) sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, introdotti con il Trattato di Amsterdam del 1997, prevedevano un meccanismo di controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà. Difatti le Assemblee statali potevano esprimersi sul rispetto del citato principio solo attraverso la COSAC, i

²⁹⁸ Si noti che con il referendum del 1 giugno 2005 il 61,6 % degli elettori olandesi avevano espresso la propria contrarietà al Trattato costituzionale. Cfr. B. OLIVI, R. SANTANIELLO, *op. cit.* pp. 307-313.

²⁹⁹ Cfr. A. DASHWOOD, M. DOUGAN, B. RODGER, E. SPAVENTA, D. WYATT, *op. cit.* pp. 119-122; P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *loc. cit.*

³⁰⁰ Cfr. L. GIANNITI, *loc. cit.* p. 173.

³⁰¹ Cfr. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* p. 96. Già il Gruppo di lavoro IV della Convenzione europea aveva raccomandato l’inserimento nel Trattato costituzionale di una disposizione che riconoscesse il ruolo dei Parlamenti nazionali e l’importanza del loro coinvolgimento attivo nelle attività dell’Unione. Cfr. *Relazione finale del Gruppo IV cit.*, p. 3.

cui contributi, tuttavia, non potevano vincolare in alcun modo le Istituzioni europee.³⁰²

Prima di procedere ad un'analisi del funzionamento dell' *early warning system*, è necessario fare un breve premissa sul principio di sussidiarietà e sulla natura del controllo operato dai Parlamenti nazionali.

Secondo quanto previsto dall'art. 5 TUE, l'Unione europea, in virtù dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, può intervenire con atti legislativi anche in settori che non sono di sua esclusiva competenza nella misura in cui la natura e la dimensione dei problemi da affrontare ne consentano una migliore soluzione con un'azione sovranazionale che non leda le competenze degli Stati membri più di quanto non sia necessario.³⁰³

Il principio di sussidiarietà non riguarda dunque la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, bensì il loro esercizio, cioè l'*an* dell'azione dell'UE. Invece il principio di proporzionalità attiene al *quantum* (o il *quomodo*) della stessa.³⁰⁴

La sussidiarietà è dunque un principio di politica legislativa che si rivolge essenzialmente al legislatore europeo e che affida a quest'ultimo ogni valutazione circa l'opportunità dell'esercizio della potestà legislativa comunitaria.

L'uso di espressioni come «*sufficientemente realizzati*»³⁰⁵ e «*realizzati meglio*»³⁰⁶ rinviano ad un giudizio politico di opportunità, difficilmente sindacabile da un giudice.³⁰⁷

Oggi, con il Trattato di Lisbona, i Parlamenti nazionali vigilano affinché questo giudizio di opportunità segua i canoni (flessibili) dettati dal principio di sussidiarietà. Le modalità di interpretazione e applicazione di tale principio (come anche del principio di proporzionalità) ne mettono in luce la dimensione politica.³⁰⁸ Il controllo delle Assemblee è dunque un controllo *ex ante* e a carattere

³⁰² Cfr. Protocollo (n. 9) sul ruolo dei Parlamenti nazionali allegato al Trattato di Amsterdam.

³⁰³ V. art. 5 TUE.

³⁰⁴ Cfr. R. BIN, P. CARETTI, *op. cit.*, p. 109

³⁰⁵ V. art. 5 TUE.

³⁰⁶ V. art. 5 TUE.

³⁰⁷ Cfr. R. BIN, P. CARETTI, *op. cit.* pp. 107-112.

³⁰⁸ Cfr. *Relazione della Commissione di Sussidiarietà e Proporzionalità* ("Legiferare meglio" – 19° relazione riguardante l'anno 2011), 10 luglio 2012, COM(2012)373, p. 10. Come vedremo

politico e non potrebbe essere diversamente dal momento che proviene da organi eminentemente politici.

Diversa è invece la natura del controllo - *ex post* e di carattere pienamente giuridico – operato dalla Corte di Giustizia in caso di ricorso per annullamento sollevato da un Parlamento nazionale *ex art. 8* del Protocollo n. 2.

Venendo ora al funzionamento concreto del meccanismo di allerta precoce, è opportuno precisare che il controllo dei Parlamenti nazionali si deve (o meglio si dovrebbe) limitare alla corretta applicazione del principio di sussidiarietà, anche se il titolo ed il preambolo del Protocollo - quando parla dell'«*applicazione*» e del «*sistema di controllo*» - fanno riferimento indistintamente a entrambi i principi.³⁰⁹

Il controllo riguarda solo ed esclusivamente le proposte di atti legislativi, ossia le proposte adottate secondo la procedura legislativa ordinaria o la procedura legislativa speciale, purché non rientrino nelle competenze esclusive dell'Unione.³¹⁰ È evidente infatti che dove c'è competenza esclusiva, la necessità dell'azione dell'UE è presunta *ex lege* e non opera la sussidiarietà.³¹¹ Il principio non riguarda la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri: la ripartizione delle competenze dell'UE si fonda infatti sul principio di attribuzione, mentre il loro esercizio si basa sul principio di sussidiarietà (e proporzionalità, v. art. 5 TUE). È nei settori in cui vi sono competenze concorrenti o parallele che opera pertanto la sussidiarietà.³¹²

La *ratio* della limitazione del controllo *ex ante* delle Assemblee statali agli atti legislativi sarebbe di escludere quelle misure che non comportano l'esercizio di una politica dell'Unione, ma che riguardano, ad esempio l'organizzazione delle

meglio in seguito (v. *infra* cap. III), la sussidiarietà, principio certamente giuridico, ha tuttavia natura intrinsecamente politica per via del fatto che esso gioca un ruolo fondamentale nell'individuazione del più appropriato livello di governo. Viene infatti interpretato in senso politico dalla Commissione ai fini dell'applicazione dei meccanismi previsti al Protocollo n. 2. Sulla natura politica del principio di sussidiarietà e per una critica sui meccanismi di controllo di cui al Protocollo n. 2, v. l'analisi di A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali cit.* pp. 333-349.

³⁰⁹ Cfr. A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali cit.* p. 342; R. BIN, P. CARETTI, *op. cit.*, p. 180.

³¹⁰ Cfr. *Relazione della Commissione di Sussidiarietà e Proporzionalità (“Legiferare meglio” – 19° relazione riguardante l'anno 2011)*, 10 luglio 2012, COM(2012)373, p. 4. Resterebbero pertanto esclusi gli atti non legislativi, tra i quali quegli adottati *ex artt.* 290 e 291 TFUE, ossia gli atti normativi delegati e quelli di esecuzione, entrambi di competenza della Commissione.

³¹¹ Cfr. *ex multis* C. FAVILLI, *loc. cit.* p. 259; P. DE PASQUALE, *loc. cit.* pp. 203-216.

³¹² Cfr. *Ibidem*. Sul principio di sussidiarietà si rinvia anche a quanto scritto *supra* cap. I § 4.

Istituzioni o che presuppongono la già avvenuta adozione di atti legislativi (atti delegati e atti di esecuzione).³¹³

Il Protocollo prevede inoltre un obbligo di vigilanza costante, in capo a tutte le Istituzioni, sul rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità (v. art. 1 Protocollo n. 2).

La Commissione, prima di proporre un atto legislativo, è tenuta (salvo in casi di straordinaria urgenza debitamente motivati) a effettuare ampie consultazioni che tengano conto, se del caso, della dimensione nazionale e locale delle azioni previste. (v. art. 2 Protocollo n.2).

In conformità con quanto stabilito all'art. 1 del Protocollo n. 2, il Regolamento interno del Consiglio prevede che il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER), che ha l'incarico di preparare i lavori del Consiglio e di eseguire i mandati che quest'ultimo gli affida, è tenuto a vigilare sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.³¹⁴

Una norma analoga è prevista anche nel Regolamento interno del Parlamento europeo, in cui si prevede che quest'ultimo, durante l'esame di una proposta di atto legislativo, vigili con particolare attenzione sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.³¹⁵ Tale compito viene svolto dalla commissione parlamentare competente per materia, congiuntamente alla Commissione affari giuridici, che è l'organo parlamentare competente per il rispetto del principio di sussidiarietà. Quest'ultima può indirizzare raccomandazioni alle altre commissioni competenti su qualsiasi proposta di atto legislativo sottoposta al loro esame.³¹⁶

I progetti di atti legislativi (così come i progetti modificati)³¹⁷ devono essere trasmessi ai Parlamenti nazionali accompagnati da una motivazione con riguardo

³¹³ V. C. FAVILLI, *loc. cit.* p. 263.

³¹⁴ V. art. 19 par. 1 lett. a) del Regolamento interno del Consiglio adottato con Decisione del Consiglio del 22 marzo 2004, 2004/338 CE, Euratom, in G.U.C.E. L 106/22 del 15/04/2004.

³¹⁵ V. art. 38 bis par. 1 del Regolamento interno del Parlamento europeo.

³¹⁶ V. art. 38 bis par. 2 del Regolamento interno del Parlamento europeo. Sul punto *cf.* anche V. MILLER, *loc. cit.* p. 10.

³¹⁷ Analogamente sono trasmesse ai Parlamenti nazionali, non appena adottate, le risoluzioni legislative del Parlamento europeo e le posizioni del Consiglio (v. art. 4 Protocollo n. 2).

ai principi di proporzionalità e sussidiarietà. L'autore del progetto dovrebbe predisporre una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto di tali principi. In particolare, con indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi, devono emergere le ragioni che hanno portato a ritenere che un obiettivo possa essere meglio conseguito a livello di Unione piuttosto che a livello nazionale. (v. art. 5 Protocollo n. 2).³¹⁸

L'obbligo di motivazione ha carattere funzionale rispetto al controllo dei Parlamenti nazionali sulla conformità dei progetti legislativi ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Tuttavia, è stato osservato in dottrina che non sembrerebbe necessario che la motivazione risulti espressamente dal testo dell'atto adottato dalle Istituzioni.³¹⁹ Difatti la Corte di Giustizia ha ritenuto, riguardo ad una direttiva nella quale non vi era esplicita menzione relativamente alla sussidiarietà, che il Parlamento ed il Consiglio avessero comunque effettuato la valutazione richiesta e che non si poteva pretendere un espresso riferimento al rispetto di tale principio.³²⁰

Ai fini dell'*early warning system*, ai Parlamenti nazionali è riconosciuta la possibilità di esprimere obiezioni sulla conformità di un progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà. La procedura prevede che tali obiezioni vengano formulate sotto forma di "parere motivato" che, per produrre gli effetti previsti dal Protocollo, dovrà essere trasmesso al Parlamento europeo, alla Commissione e al Consiglio entro otto settimane dal ricevimento del progetto nella corrispondente lingua ufficiale dell'UE (v. art. 6 Protocollo n. 2).³²¹ Durante il termine delle otto settimane (il c.d. "periodo di garanzia"), salvo nei casi urgenti debitamente motivati, non può essere constatato alcun accordo riguardante il progetto di atto legislativo. Inoltre tra l'iscrizione del progetto legislativo

³¹⁸ Cfr. S. DE BELLIS, *loc. cit.* p. 622.

³¹⁹ Cfr. G. GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2012, p. 154.

³²⁰ V. Sent. del 13/05/1997, *Germania contro Parlamento e Consiglio*, causa C-233/94.

³²¹ Spetta a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna Camera, entro il termine di otto settimane, consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi. V. Art. 6 co. 1 del Protocollo n. 1. Nel Protocollo n. 2 allegato al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa il termine previsto era di sei settimane (v. art. 6). Se il progetto di atto legislativo è stato presentato da un gruppo di Stati membri, dalla Corte di Giustizia, dalla BCE o dalla BEI, il presidente del Consiglio dovrà trasmettere i pareri inviati dai Parlamenti nazionali all'autore dell'iniziativa. V. art. 6 co. 2° e 3° del Protocollo n.2.

all'ordine del giorno del Consiglio e l'adozione di una posizione in merito devono trascorrere almeno 10 giorni (v. art. 4 Protocollo n.1).

L'autore della proposta sarà obbligato a tener conto dei pareri motivati trasmessi, ma non ne è affatto vincolato (v. art. 7 par. 1 Protocollo n. 2).

Tuttavia, se i pareri motivati rappresentano almeno un terzo dell'insieme di voti assegnati ai Parlamenti nazionali (un voto per ogni Camera nei sistemi bicamerali, due voti per quelli monocamerali, senza alcuna ponderazione con il dato demografico dello Stato membro; v. art. 7 par. 1 co. 1 Protocollo n. 2)³²² si viene ad avere una sorta «*veto sospensivo*»³²³ (il c.d. “cartellino giallo”): la proposta dovrà essere riesaminata dall'autore del progetto di atto legislativo (v. art. 7 par. 2 co. 1 Protocollo n. 2).

La soglia si abbassa ad un quarto se si tratta di un progetto di atto legislativo che verte nella materia riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (v. art. 7 par. 2 co. 1 Protocollo n.2).

Al termine di tale riesame la Commissione (il gruppo di Stati membri, il Parlamento europeo, la Corte di Giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, se il progetto è stato presentato da essi), può, con decisione motivata, mantenere, modificare o ritirare il progetto legislativo (v. art. 7 par. 2 co. 2 Protocollo n. 2).

Infine, qualora i pareri contrari all'adozione di una proposta di atto legislativo, da adottare con procedura legislativa ordinaria, rappresentino almeno la maggioranza semplice dei voti assegnati ai Parlamenti nazionali, la proposta è riesaminata (c.d. “cartellino arancione”; v. art. 7 par. 3 Protocollo n. 2).

La Commissione - l'unica titolare del potere di iniziativa in caso di procedura legislativa ordinaria³²⁴ - può decidere a questo punto se modificare, ritirare o mantenere la proposta. In quest'ultimo caso essa sarà tenuta a trasmettere la proposta (insieme ad un suo parere motivato e ai i pareri motivati dei Parlamenti

³²² L'Unione europea annovera 13 sistemi bicamerali e 14 sistemi monocamerali. Il totale dei voti, avendo l'Unione europea 27 membri, è di 54. Ciò significa che per raggiungere la soglia per il “cartellino giallo” sono necessari almeno 18 voti (14 voti per le proposte di atti legislativi in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia) mentre per il “cartellino arancione” almeno 28 voti. *Cfr.* A. ESPOSITO, *loc. cit.* p. 1139.

³²³ Così U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali cit.* p. 88; U. VILLANI, *Principi democratici cit.* p. 226.

³²⁴ V. art. 294 TFUE.

nazionali) al legislatore dell'Unione (Consiglio e Parlamento europeo). Il legislatore dell'Unione, tenendo conto dei pareri espressi dai Parlamenti nazionali e dalla Commissione, dovrà affrontare in via preliminare la questione della compatibilità della proposta con il principio di sussidiarietà (v. art. 7 par. 3 Protocollo n. 2).

La procedura si arresta, impedendo alle due Istituzioni di aprire una discussione sul merito, se il Consiglio - a maggioranza del 55% dei suoi membri - o il Parlamento europeo - a maggioranza dei voti espressi - ritengono che la proposta violi il principio di sussidiarietà (v. art. 7 par. 3 Protocollo n. 2).³²⁵

Come si può notare, con il meccanismo di *early warning* il blocco del processo decisionale appare solo come una eventualità. Ciò che si crea tra i Parlamenti nazionali e le Istituzioni europee, ove non siano raggiunte le soglie per il cartellino giallo o arancione, è un “dialogo politico”.³²⁶

Per quanto riguarda poi i rapporti con la Commissione, come vedremo meglio nel prossimo capitolo, il meccanismo di controllo sulla sussidiarietà ed il dialogo politico in una certa misura si vengono a sovrapporre. Difatti, come ha affermato la Commissione europea «*il meccanismo di controllo della sussidiarietà e il dialogo politico costituiscono due facce della stessa medaglia, poiché il principio di sussidiarietà è parte di una relazione politica più estesa tra la Commissione e i parlamenti nazionali*». ³²⁷

Per le riflessioni sul funzionamento concreto del meccanismo di *early warning*, si rinvia pertanto al paragrafo 2 del seguente capitolo.

Infine, strettamente collegata al meccanismo di controllo sulla sussidiarietà è la previsione di cui all'art. 352 TFUE riguardante la c.d. “clausola di flessibilità”.

³²⁵ È stato osservato che la previsione di un controllo rafforzato, proprio nella procedura legislativa ordinaria, in cui il Parlamento europeo è colegislatore ed il Consiglio decide a maggioranza qualificata, è un chiaro segno di sfiducia nei confronti del Parlamento europeo. Cfr. J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, Società editrice il Mulino, 2007, p. 105.

³²⁶ Come vedremo in seguito (v. *infra* cap. III), il “dialogo politico” tra Parlamenti nazionali e Commissione europea, avviato con la c.d. “iniziativa Barroso” del 2006, ha una forma strutturata e ricomprende lo stesso controllo di sussidiarietà disciplinato dal Protocollo n. 2. Cfr. *l'Allegato I alla Lettera di José Manuel Barroso e Margot Wallström ai Parlamenti nazionali del 1 dicembre 2009*.

³²⁷ V. *Relazione annuale 2009 sulle relazioni tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali*, 2 giugno 2010, COM(2010) 291, p. 9.

In base a questo articolo, se un'azione dell'Unione appare necessaria per realizzare gli obiettivi dei Trattati, senza che questi abbiano previsto i poteri d'azione da parte dell'Unione, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, può adottare le disposizioni appropriate. La Commissione è tenuta però a richiamare l'attenzione dei Parlamenti nazionali nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà (v. art. 352 par. 1 e 2 TFUE). Si è osservato in dottrina che la norma viene sostanzialmente a imporre, in capo alla Commissione, un obbligo di segnalazione aggiuntivo in favore dei Parlamenti nazionali affinché questi tengano in debita considerazione l'attribuzione sussidiaria di poteri non espressamente previsti dai trattati, sebbene riconducibili alle politiche e agli scopi perseguiti dall'Unione.³²⁸

La *ratio* del loro coinvolgimento risiede nel fatto che un ricorso troppo ampio o ingiustificato a tale disposizione porterebbe ad una compressione delle loro funzioni.³²⁹

5.1) La legittimazione attiva riconosciuta ai Parlamenti nazionali dinnanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea

Il Protocollo n. 2 non preclude ai Parlamenti nazionali la strada della tutela giurisdizionale. Infatti, accanto al controllo *ex ante* svolto nel quadro della procedura di *early warning*, si prevede anche un controllo *ex post* della Corte di Giustizia sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà che può essere attivato su ricorso di un Parlamento nazionale o di una singola Camera dello stesso.

L'art. 8 del Protocollo n. 2 prevede infatti per le Assemblee nazionali la possibilità, per il tramite del proprio Governo, di impugnare un atto legislativo per violazione del principio di sussidiarietà. Lo strumento attraverso il quale adire la

³²⁸ Cfr. A. ESPOSITO, *loc. cit.* pp. 1143-1144.

³²⁹ Cfr. G. GAJA, A. ADINOLFI, *op. cit.*, p. 148. Come si è detto nel precedente capitolo (v. *supra* cap. I § 1), della c.d. "clausola di flessibilità" se ne era fatto in passato un uso frequente e piuttosto disinvolto, per l'avvio di nuove politiche e l'ampliamento delle competenze della Comunità. Cfr. C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.* pp. 12-30.

Corte di Giustizia è quello disciplinato all'art. 263 TFUE, ossia il ricorso per annullamento, che dovrà essere presentato entro due mesi dalla pubblicazione dell'atto legislativo.

L'introduzione di questa norma fu oggetto, nel "periodo costituente", di un vivace dibattito in sede di Convenzione: da una parte il Gruppo di Lavoro I raccomandò di riconoscere la legittimazione a ricorrere solo a quei Parlamenti nazionali che avessero trasmesso un parere motivato e che quindi avessero attivato il meccanismo di allerta precoce; dall'altra parte il Gruppo di Lavoro IV sul ruolo dei Parlamenti nazionali contestava questa restrizione della legittimazione a ricorrere, osservando che alcuni vizi relativi ai requisiti formali dell'atto potevano essere conosciuti solo al termine del processo legislativo e che una tale limitazione avrebbe causato un utilizzo improprio dell'*early warning system*, rivolto sostanzialmente a permettere la conservazione del diritto ad impugnare una determinata misura.³³⁰

A prevalere fu quest'ultima posizione e nel testo finale si riconobbe a tutti i Parlamenti nazionali la possibilità di presentare ricorso per violazione del principio di sussidiarietà. Tuttavia esso doveva essere presentato da uno «*Stato membro, o trasmess[o] da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale*».³³¹ Ciò significa che il ricorso doveva essere presentato con la mediazione del Governo su richiesta del rispettivo Parlamento (o di una sua Camera) e non poteva essere proposto direttamente da quest'ultimo.

Tale formulazione è rimasta pressoché invariata con il Trattato di Lisbona. Pertanto i Parlamenti nazionali non hanno, in linea di principio, la legittimazione diretta ad impugnare atti legislativi, poiché il ricorso viene promosso dai Governi su iniziativa delle rispettive Assemblee.

Alcuni autori, muovendo peraltro critiche alla formulazione della norma, hanno osservato che il significato della disposizione andrebbe nel senso di costringere i Governi a trasmettere alla Corte, a nome dello Stato membro cui appartengono, i

³³⁰ Cfr. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *op. cit.*, p. 65.

³³¹ V. art. 8 del Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

ricorsi di annullamento in conformità con il volere dei rispettivi Parlamenti nazionali.³³²

Tuttavia la norma si presta a diverse opzioni applicative che possono dare più o meno “rilevanza” ai Parlamenti nazionali e la cui definizione spetta agli ordinamenti interni.

Si possono distinguere a tal proposito due modelli. Il primo (il c.d. modello franco-tedesco) si caratterizza per l’attribuire ai Governi nazionali la funzione di meri sostituti processuali, sottraendogli qualsiasi discrezionalità sull’*an*. In questo caso la deliberazione del Parlamento o della singola Camera vincolerebbe l’Esecutivo alla presentazione del ricorso per annullamento *ex art.* 263 TFUE.³³³

Questa soluzione, nonostante valorizzi il ruolo dei Parlamenti nazionali, potrebbe offrire il destro a facili strumentalizzazioni e a politiche ostruzionistiche in reazione al mancato accoglimento, da parte della Commissione o del Legislatore dell’Unione, dei rilievi formulati dai Parlamenti nazionali con parere motivato.³³⁴

Il secondo modello (c.d. modello spagnolo)³³⁵ si caratterizza per la funzione di “filtro” affidata al Governo sui ricorsi presentati dal Parlamento nazionale o dalla singola Camera di quest’ultimo. In tale modello, la deliberazione con la quale

³³² Così R. MASTROIANNI, *loc. cit.* pp. 195-196. Secondo l’A. nell’art. 8 «*si rinvencono imprecisioni terminologiche: come è noto, i ricorsi per l’impugnazione degli atti comunitari sono trasmessi alla Corte dai governi per conto degli Stati membri. Non è allora facilmente comprensibile il significato della locuzione per cui i ricorsi sono trasmessi “dagli Stati membri a nome dei parlamenti nazionali o delle camere che lo compongono”*».

³³³ Il nuovo art. 88-6 co. 2 e 3 della Costituzione francese prevede: «*Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l’Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l’Union européenne par le Gouvernement. À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d’initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit [grassetto nostro]*». Anche in Austria, con la *Lissabon Begleitnovelle* del luglio 2012 si è introdotto all’art. 23h della Costituzione una norma analoga. L’art. 12 della “Legge relativa all’esercizio della responsabilità di integrazione del *Bundestag* e del *Bundesrat* negli affari europei” approvata dal Parlamento tedesco in occasione della ratifica del Trattato di Lisbona prevede che il *Bundestag* deliberi il ricorso su richiesta di un quarto dei suoi membri e che il Governo sia obbligato a trasmetterlo alla Corte senza indugio. È stato osservato in proposito che il Parlamento tedesco è venuto a costruire il ricorso alla Corte di Giustizia come un diritto dell’opposizione. *Cfr* L. GIANNITI *loc. cit.* pp. 183-185; M. OLIVETTI, *Art. 12 TUE*, in H.J. Blanke, S. Mangiameli (a cura di), “Commentary to the Treaty of Lisbon”, Springer, Heidelberg, 2011.

³³⁴ *Cfr* L. GIANNITI, *loc. cit.* pp. 183-185; A. ESPOSITO, *loc. cit.* p. 1148-1150.

³³⁵ In Spagna il potere di presentare ricorso alla Corte di Giustizia è delegato ad una apposita commissione congiunta (*Comisión Mixta para la Unión Europea*). Al Governo è riconosciuto il ruolo di “filtro” dal momento che può decidere di non trasmettere il ricorso alla Corte. Tuttavia il Governo è tenuto a motivare tale decisione dinnanzi alla *Comisión Mixta para la Unión Europea* ove quest’ultima ne faccia richiesta. *V.* art. 7 della *Ley* n. 8/1994, emendata dalla *Ley* n. 24/1999; M. OLIVETTI, *loc. cit.*

l'Assemblea nazionale decide di presentare ricorso per annullamento avrebbe il valore di atto di indirizzo e spetterebbe quindi al Governo valutare se presentare o meno ricorso alla Corte di Giustizia.³³⁶

Si sostiene che il sistema prefigurato dall'art. 8 del Protocollo n. 2 rischierebbe di introdurre nel contesto istituzionale di ogni Stato membro un elemento di conflitto interno tra Parlamento e Governo. Infatti, le posizioni espresse da uno Stato membro tramite il proprio Esecutivo per l'adozione di atto legislativo, potrebbero poi essere smentite in sede giudiziaria. In questo modo la volontà del Parlamento verrebbe così a sovrapporsi a quella del rispettivo Governo, sconfessando la posizione da questi espressa in Consiglio. Questa sovrapposizione di ruoli renderebbe pertanto difficile garantire l'esigenza che gli Stati membri si esprimano a livello europeo con una sola voce.³³⁷

Parte della dottrina ha inoltre rilevato che il riconoscimento della legittimazione dei Parlamenti nazionali a ricorrere alla Corte di Giustizia dovrebbe produrre l'effetto di prendere in maggiore considerazione i pareri delle singole Camere, anche quando non sia stato raggiunto il *quorum* necessario per far scattare il sistema dei cartellini.³³⁸

Questa osservazione sembrerebbe trovare conferma nel modo in cui la Commissione valuta i pareri motivati trasmessi dai Parlamenti nazionali e dall'impegno profuso da questa nel c.d. "dialogo politico".³³⁹

Infatti la Commissione europea è sempre stata favorevole all'adozione di un criterio politico per il calcolo dei voti ai fini raggiungimento delle soglie di cui all'art. 7 del Protocollo n. 2. Essa preferisce computare tutti i pareri motivati che sollevano obiezioni sulla conformità di una proposta legislativa al principio di sussidiarietà, anche dove questi indicano ragioni differenti di non conformità al suddetto principio o riguardano diverse disposizioni della stessa proposta.³⁴⁰

Questo approccio, oltre a voler valorizzare il meccanismo di allerta precoce quale strumento di interlocuzione con i Parlamenti nazionali, dimostrerebbe anche la

³³⁶ Cfr. L. GIANNITI, *loc. cit.* pp. 183-185; A. ESPOSITO, *loc. cit.* pp. 1148-1150.

³³⁷ Così R. MASTROIANNI, *loc. cit.* p.196.

³³⁸ Cfr. C. FAVILLI, *loc. cit.* p. 274.

³³⁹ Cfr. A. ESPOSITO, *loc. cit.* pp. 1132-1143.

³⁴⁰ V. *Allegato I alla Lettera di José Manuel Barroso cit.* p. 4.

volontà della Commissione di prevenire il rischio di controversie in sede giurisdizionale e produce di conseguenza l'effetto di conferire maggiore rilevanza ai pareri delle Assemblee.³⁴¹

Alcuni commentatori hanno osservato che il controllo della Corte di Giustizia in materia di sussidiarietà offrirebbe un parziale correttivo alla primazia della sfera politica in materia.³⁴² Difatti, come si è detto, il principio di sussidiarietà è certamente un principio giuridico, ma con una natura intrinsecamente politica dal momento che svolge la fondamentale funzione di individuare il livello di governo più appropriato per lo svolgimento di un determinato compito.³⁴³

Nonostante questo elemento di tensione, la Corte non si è sottratta al compito di esaminare il rispetto del principio di sussidiarietà, non solo sul piano formale e procedurale, ma anche su quello del merito, valutando le scelte operate dal legislatore. In questo modo, partendo dalla motivazione dell'atto, la Corte viene a svolgere un giudizio di ragionevolezza sulla scelta compiuta dal legislatore comunitario.³⁴⁴ Nel fare ciò, la Corte di Lussemburgo «*non si sostituisce al legislatore dell'Unione, ma gli impone di prendere sul serio il principio di sussidiarietà*»³⁴⁵.

Si sostiene che il controllo della Corte potrebbe avere l'effetto di fornire significato giuridico a criteri che sono particolarmente aperti alla discrezionalità politica, consentendo al principio di sussidiarietà di sfuggire interamente, almeno «sull'uscio della Corte», alle regole del gioco politico.³⁴⁶

È stato inoltre ipotizzato che il giudice del Lussemburgo potrebbe, in un certo senso, anche trarre beneficio nello svolgimento delle proprie funzioni, dal meccanismo di *early warning* e dal sistema dei cartellini: «*[...]thanks to the “yellow card” system, the Court may be presented with a mass of “reasoned*

³⁴¹ Cfr. A. ESPOSITO, *loc. cit.* pp. 1140-1141.

³⁴² Cfr. A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali cit.* pp. 340-342.

³⁴³ V. *Ibidem*; Sui principi di sussidiarietà e proporzionalità nel diritto dell'Unione europea v. *ex multis* R. BIN, P. CARETTI, *op. cit.* pp. 111-116; U. VILLANI, *op. cit.* pp. 59-73; C. FAVILLI, *loc. cit.* pp. 257-285; P. DE PASQUALE, *loc. cit.* pp. 203-216.

³⁴⁴ Cfr. C. FAVILLI, *loc. cit.* pp. 275-276.

³⁴⁵ Conclusioni dell'Avvocato generale Poirares Maduro, I ottobre 2009, causa C-58/8 *Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd v. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform* avente ad oggetto il regolamento (CE) n. 717/2007.

³⁴⁶ Così A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali cit.* pp. 340-342.

*opinions” detailing the substantive objections held by national parliaments. With such a wealth of material, argumentation over subsidiarity could metamorphose from the politically subjective into the readily justiciable».*³⁴⁷

Fino ad oggi i Parlamenti nazionali non hanno usufruito dell’art. 8 del Protocollo n. 2 per presentare ricorso di annullamento e la Corte di Giustizia non ha annullato alcun provvedimento per inosservanza del principio di sussidiarietà.³⁴⁸

La giurisprudenza della Corte di Giustizia appare in linea con il suo tradizionale orientamento in materia di sussidiarietà, sempre rivolto alla valorizzazione e al rafforzamento del processo di integrazione europea.³⁴⁹

6) L’impatto del Trattato di Lisbona sul rapporto tra Parlamenti nazionali e Governi degli Stati membri

Il Trattato di Lisbona ha segnato la definitiva integrazione dei Parlamenti nazionali nell’architettura costituzionale europea riconoscendo e consolidando il ruolo che essi avevano già da tempo assunto nella “costituzione materiale” dell’Unione europea.³⁵⁰ Le diverse norme contenute nel corpo del Trattato e nei Protocolli allegati assurgono i Parlamenti nazionali ad «attori a livello di Unione»³⁵¹ e a «interlocutori diretti delle Istituzioni»³⁵² che contribuiscono,

³⁴⁷ V. A. DASHWOOD, M. DOUGAN, B. RODGER, E. SPAVENTA, D. WYATT, *op. cit.* p. 122.

³⁴⁸ V. *Relazione della Commissione di Sussidiarietà e Proporzionalità (“Legiferare meglio” – 19° relazione riguardante l’anno 2011)*, 10 luglio, 2012, COM(2012)373.

³⁴⁹ V. C. FAVILLI, *loc. cit.* p. 276; Cfr. G. GAJA, A. ADINOLFI, *op. cit.* p. 156; cfr. anche sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’UE in relazione al processo di integrazione europea G. TESAURO, *op. cit.* pp. 1 e ss.

³⁵⁰ Cfr. A. ESPOSITO, *La partecipazione della Camera dei deputati alla formazione del diritto e delle politiche dell’Unione europea*, testo rivisto della relazione tenuta a Roma in occasione della *Summer School on Parliamentary Democracy* organizzata dalla LUISS School of Government, 16-20 luglio 2012.

³⁵¹ V. *Risoluzione del Parlamento europeo sullo sviluppo delle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro del Trattato di Lisbona*, 13 marzo 2009, (2008/2120(INI)), p. 12, Relatore: on. Elmar BROK.

³⁵² Così S. DE BELLIS, *loc. cit.* pp. 609 e ss; L. GIANNITI, *loc. cit.*, p. 171 e ss.

attraverso i nuovi poteri di intervento nel processo decisionale europeo, al «*buon funzionamento dell'Unione*». ³⁵³

Tuttavia, accanto a queste innovazioni che hanno prodotto come effetto diretto l'inserimento delle Assemblee nazionali nei meccanismi decisionali europei, si può notare come il Trattato di Lisbona abbia anche generato un effetto - che potremmo definire "indiretto" - determinato dalla profonda riarticolazione dei rapporti tra le Istituzioni dell'Unione, tra l'UE e gli Stati membri e tra gli stessi Stati membri e quindi, in definitiva, innescato dal nuovo equilibrio costituzionale delineato dal Trattato di revisione. Questo effetto "indiretto", che ha come causa scaturente il nuovo Trattato, consiste nel rafforzamento, piuttosto generalizzato, delle funzioni di indirizzo e di controllo dei Parlamenti nazionali nei confronti dei rispettivi Governi (c.d. *scrutiny*). ³⁵⁴

A questo proposito si può notare come il Protocollo n. 1 allegato al Trattato di Lisbona specifichi che «*il modo in cui i Parlamenti nazionali effettuano il controllo sui rispettivi governi relativamente alle attività dell'Unione europea è questione disciplinata dall'ordinamento e dalla prassi costituzionale propri di ciascuno Stato membro*». Ciononostante il Trattato di revisione, con le sue innovazioni, è venuto a accentuare in modo indiretto quel fenomeno - il cui sviluppo era peraltro iniziato già da diversi anni - che si caratterizza per il generalizzato consolidamento del raccordo tra Parlamenti e Governi nazionali in materia europea e per il conseguente aumento dell'attività di indirizzo e di controllo dei primi sulle politiche UE dei secondi. ³⁵⁵

Questa «*duplice valenza costituzionale*» ³⁵⁶ del Trattato è stata colta dagli Stati membri e tradotta negli ordinamenti giuridici secondo approcci diversi: alcuni Stati (come ad es. Germania ³⁵⁷ e Francia ³⁵⁸) hanno provveduto a "costituzionalizzare" i rapporti tra Parlamento e Governo in materia di politiche

³⁵³ V. art. 12 TUE.

³⁵⁴ Cfr. A. ESPOSITO, *loc. cit.* pp. 1119-1127.

³⁵⁵ Cfr. *Ibidem*.

³⁵⁶ Così A. ESPOSITO, *La partecipazione della Camera dei deputati cit.* Con questa espressione si vuole sottolineare quanto si è detto riguardo gli effetti "diretti" e "indiretti" del Trattato di Lisbona. Il formale riconoscimento del ruolo dei Parlamenti nazionali nella costruzione europea attraverso le numerose ed eterogenee norme contenute nel Trattato e nei suoi Protocolli (effetto diretto) ha determinato la necessità di ridefinire ulteriormente i rapporti interni tra Parlamento e Governo (effetto indiretto).

³⁵⁷ V. art. 23 *Grundgesetz*.

³⁵⁸ V. 88-4 e 88-6 della *Constitution française*

europee; altri Paesi hanno preferito utilizzare lo strumento legislativo (es. Spagna e Regno Unito) ed altri ancora hanno puntato al concorso tra la legge ordinaria ed i regolamenti parlamentari (ad es. Italia³⁵⁹).

Come è noto, i Parlamenti nazionali non si resero conto immediatamente degli effetti che l'integrazione europea stava producendo sul ruolo che essi svolgevano sia a livello interno che europeo. Fu solo negli anni Settanta, quando iniziò la grande stagione della produzione normativa comunitaria che le Assemblee statali cominciarono ad avere percezione di questi fenomeni e iniziarono a reagire per porre freno alla loro progressiva marginalizzazione.³⁶⁰

La reazione dei Parlamenti nazionali investì soprattutto la c.d. "fase ascendente" del diritto comunitario e si espresse nell'adozione di misure che differivano da Stato a Stato, ma che avevano come minimo comune denominatore la caratteristica di essere rivolte al rafforzamento della proprie capacità di controllo e di indirizzo dell'Esecutivo in merito alle politiche europee.³⁶¹

È in questi anni che in tutti gli ordinamenti nazionali vennero introdotti e progressivamente rafforzati, attraverso previsioni legislative e talvolta costituzionali, specifici obblighi di cooperazione o misure che rafforzavano il vincolo tra Parlamento ed Esecutivo sugli affari comunitari.

Tra le misure poste in essere si andava – senza alcuna pretesa di completezza – dall'istituzione di apposite commissioni per gli affari comunitari³⁶², alla

³⁵⁹ Si tratta della Legge 11/2005 e dei Regolamenti di Camera e Senato.

³⁶⁰ Cfr. P. CARETTI, *op. cit.* p. 2.

³⁶¹ Cfr. *Ibidem.*

³⁶² Il Senato italiano fu la prima camera europea ad istituire, nel 1968 un organismo specializzato negli affari comunitari: la Giunta per gli affari delle Comunità europee (oggi Commissione per le politiche dell'Unione europea). Pochi anni dopo, sull'esempio del Senato, anche la Camera dei Deputati si dotò di una commissione "comunitaria": la Commissione speciale per le politiche comunitarie (oggi Commissione per le politiche dell'Unione europea). Successivamente, con i nuovi regolamenti parlamentari del 1971, i due rami del Parlamento ebbero a disposizione nuovi meccanismi di partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario. Tuttavia le commissioni competenti per gli affari europei erano private di ogni strumento di condizionamento nei confronti dell'Esecutivo poiché i Regolamenti impedivano loro espressamente di poter votare ordini del giorno o risoluzioni che impegnavano politicamente il Governo. Ciò era in linea con la tradizionale impostazione dei rapporti tra Parlamento ed Esecutivo in materia di politica estera, di cui la politica comunitaria si riteneva facesse parte. Si è osservato in dottrina che tale atteggiamento rappresentò una vera e propria abdicazione del Parlamento italiano a svolgere i compiti di controllo e di indirizzo che, viceversa, altre Assemblee nazionali avevano da subito e con forza rivendicato. Una svolta decisiva che segnò un cambio di approccio si ebbe con l'approvazione della legge n. 183/1987. Cfr. P. CARETTI, *loc. cit.* pp. 3-4; L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea*, in Carmela Decaro e Nicola Lupo (a cura di) "Il «dialogo» tra parlamenti: obiettivi e risultati", Roma, Luiss University Press, 2009, pp. 288-290.

previsione di obblighi di informazione del Governo nei confronti del rispettivo Parlamento sui progetti di atti normativi e sul loro *iter*, con la possibilità per il Parlamento di condizionare in diversi modi la posizione dell'Esecutivo. Tra le misure più incisive poste in essere a tale scopo vi erano quelle previste in Finlandia, Regno Unito, Svezia o in Danimarca, dove addirittura l'Assemblea danese (*Folketing*) istituì una procedura che prevedeva il conferimento di un vero e proprio mandato negoziale al Governo dal quale quest'ultimo non poteva discostarsi nelle sedi decisionali europee.³⁶³

I modelli di *scrutiny* sulle politiche europee degli Esecutivi si vennero così a sviluppare in modo piuttosto eterogeneo, secondo sistemi di controllo più o meno rigorosi a seconda di quelle che erano le rispettive tradizioni costituzionali.

Vi fu peraltro il tentativo di stabilire degli *standard* minimi indicativi per i rapporti tra Governi e Parlamenti sugli affari comunitari. Si tratta dei c.d. "Orientamenti parlamentari di Copenaghen" adottati in occasione della XXVIII riunione della COSAC. Tuttavia, come premesso dallo stesso documento, si tratta di principi indicativi, senza forza vincolante. Spetta pertanto a ciascun Parlamento decidere in che misura provvedere alla attuazione di tali disposizioni.³⁶⁴

³⁶³ Cfr. P. CARETTI, *loc. cit.* p. 2; A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali cit.* pp. 1122-1123. Tradizionalmente il Parlamento danese (*Folketing*) esercita una forte influenza sulle politiche europee del proprio Governo. Ciò è assicurato dal sistema dei "mandati parlamentari" istituito nel 1973, anno in cui il Paese aderì alla CEE. Secondo questo sistema, il Governo danese deve ottenere dalla commissione affari europei del *Folketing* (la *Europaudvalget*) un mandato che avalli le sue posizioni su ogni proposta legislativa ed è obbligato a negoziare, nell'ambito delle attività del Consiglio, secondo le linee concordate nel mandato stesso. Nella prassi è raro che la *Europaudvalget* rifiuti la proposta di mandato presentata dal Governo. Tuttavia, ciò non vuol dire che la commissione abbia una esigua influenza sulla politica europea dell'Esecutivo. Difatti, i rappresentanti del Governo che partecipano alle prime ed informali fasi di negoziazione devono tenere conto del fatto che, ad un certo punto, il Governo dovrà sottoporre il risultato di queste negoziazioni alla commissione per gli affari europei al fine di ricevere il mandato. Inoltre, ove a seguito dell'andamento dei negoziati il Governo ritenga di dover scostarsi dalle linee negoziali definite, sarà tenuto a consultare nuovamente, anche in via informale, la commissione per gli affari europei. Cfr. *Eighth bi-annual report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, Prerariato dal Segretariato COSAC e presentato in occasione della XXVIII riunione COSAC di Estoril, 14-15 ottobre 2007 (<http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>), p. 11.

³⁶⁴ V. *Orientamenti parlamentari di Copenaghen*, in G.U.C.E. C 154/1 del 2/07/2003; A. ESPOSITO, *loc. cit.* p. 1123.

La dottrina ha quindi delineato tre modelli di *scrutiny* e di partecipazione dei Parlamenti nazionali alla fase ascendente.³⁶⁵

Il primo modello (c.d. modello “*document based*”) si caratterizza per il fatto che i Parlamenti o le Camere esaminano i documenti dell’Unione europea o i progetti di atti normativi, in via sistematica o selettiva (attraverso specifici criteri o procedure filtro), adottando eventualmente atti di indirizzo. Generalmente la commissione competente in materia è incaricata di redigere una relazione con la quale informa la Camera di appartenenza dell’importanza politica e giuridica di ciascun documento UE e seleziona quei documenti che meritano maggiore attenzione.³⁶⁶

Negli ordinamenti giuridici riconducibili al modello “*document based*” è spesso previsto l’istituto della riserva di esame parlamentare (o anche “*scrutiny reserve*”), in forza del quale il Governo è tenuto a non prendere posizione su di un determinato atto o addirittura a sospendere la propria attività in sede di Consiglio quando il proprio Parlamento sta esaminando l’atto in questione.³⁶⁷ Una volta che il Parlamento si è pronunciato sul punto o, in caso di inerzia, allo spirare del termine previsto per la conclusione dell’esame parlamentare, l’Esecutivo potrà manifestare la propria posizione in Consiglio.³⁶⁸

³⁶⁵ Si tratta di una categorizzazione con finalità meramente descrittive, costruito per approssimazione, che non può tenere conto in modo esaustivo delle specificità proprie di ciascun sistema di *scrutiny* parlamentare.

³⁶⁶ Cfr. *Eighth bi-annual report cit.* pp. 7-13; A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali cit.* pp. 1124-1125.

³⁶⁷ In Italia l’istituto della riserva parlamentare è disciplinato dalla legge n. 11/2005. Secondo quanto previsto dall’art. 4, la riserva di esame parlamentare è apposta sistematicamente dal Governo quando una camera sta esaminando un progetto di atto dell’UE. In casi di particolare importanza politica, economica e sociale, il Governo può apporre di propria iniziativa, in sede di Consiglio dei Ministri dell’Unione europea, la riserva di esame parlamentare sul testo o su una o più parti di esso. In questo caso l’Esecutivo dovrà inviare alle Camere il testo sottoposto alla decisione affinché su di esso si esprimano i competenti organi parlamentari. La durata della riserva è di 20 giorni. Trascorso questo termine il Governo può procedere in sede di Consiglio anche senza la pronuncia del Parlamento. L’art. 4 *bis* prevede inoltre che il Governo in sede di Consiglio e nei rapporti con le altre Istituzioni è tenuto a seguire gli indirizzi definiti dal Parlamento. Ove il Governo non si sia potuto conformare agli indirizzi definiti dalle Camere sorge l’obbligo per il Presidente del Consiglio o per il Ministro per gli Affari europei di riferire tempestivamente al Parlamento fornendo appropriate motivazioni sulla posizione assunta.

Attualmente è in esame al Senato un testo di riforma della Legge 11/2005 (approvato all’unanimità, in prima lettura, dalla Camera dei Deputati) che modifica in parte la disciplina della riserva parlamentare disponendo che essa sia apposta, anziché sistematicamente, su richiesta di ciascuna camera rispetto a quegli atti dell’UE su cui si sia avviato l’esame parlamentare. V. A. ESPOSITO, *La partecipazione della Camera dei deputati cit.*

³⁶⁸ Cfr. C. FASONE, *I Parlamenti dell’Unione: nuovi attori sulla scena delle procedure normative comunitarie?*, in “Amministrazione in cammino”; (www.amministrazioneincammino.luiss.it)

La riserva consente alle Assemblee nazionali di disporre di un congruo termine per intervenire e indirizzare in modo puntuale l'attività dell'Esecutivo nella formazione degli atti europei e viene utilizzata sempre più dai Governi come uno strumento per rafforzare la propria posizione negoziale ed incidere sul calendario dei lavori del Consiglio.³⁶⁹ Questo secondo aspetto, svelerebbe la «*doppia anima*» della riserva parlamentare che, oltre ad essere uno strumento di vincolo nelle mani dei Parlamenti nazionali da utilizzare nei confronti del rispettivo Governo, può fungere anche da strumento di pressione nei confronti dei *partners* europei.³⁷⁰

Ovviamente la riserva di esame parlamentare è uno strumento di diritto interno che non ha efficacia giuridica vincolante nell'ordinamento dell'Unione. L'apposizione della riserva può inibire l'attività di un Governo,³⁷¹ ma non dell'intero Consiglio, che continua a svolgere normalmente i suoi lavori, a meno che la decisione non debba essere presa all'unanimità. In questo caso la *scrutiny reserve* ha l'effetto di bloccare il processo decisionale e, ove il Parlamento esprima una volontà contraria rispetto all'adozione dell'atto comunitario, di rafforzare la posizione negoziale del Governo in sede di Consiglio.³⁷²

In linea generale sono riconducibili al modello “*document based*” i Parlamenti bulgaro, ceco, cipriota, francese, italiano, irlandese, lussemburghese, portoghese e tedesco, il Senato belga e quello olandese.³⁷³

Il secondo modello (c.d. modello “procedurale”) si caratterizza invece per il fatto che i Parlamenti, piuttosto che concentrarsi sui documenti emessi dalle Istituzioni dell'UE, rivolgono la loro attenzione prevalentemente ai processi decisionali dell'Unione. Ad essere sottoposto allo *scrutiny* delle Assemblee non è dunque la proposta legislativa, bensì la posizione che il Governo intende tenere in sede di Consiglio.³⁷⁴

³⁶⁹ Cfr. *Eighth bi-annual report: cit.* pp. 7-13; A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali cit.* pp. 1124-1125.

³⁷⁰ Cfr. M.CARTABIA., *loc. cit.*

³⁷¹ Come si è detto, la sospensione dell'attività del Governo dura fino a quando il Parlamento non abbia concluso l'esame o, in caso di inerzia, fino a quando non sia spirato il termine stabilito per l'emissione di un parere. Cfr. C. FASONE, *loc. cit.* pp. 12-16.

³⁷² Cfr. D. CODUTI, P. GAMBALE, *Il “dialogo polifonico” tra Parlamenti ed Esecutivi nazionali nella fase ascendente dei processi comunitari*, in Carmela Decaro e Nicola Lupo (a cura di) “Il «dialogo» tra parlamenti: obiettivi e risultati”, Roma, Luiss University Press, 2009, pp. 456-457.

³⁷³ Cfr. *Eighth bi-annual report cit.* pp. 7-13; A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali cit.* pp. 1124-1125.

³⁷⁴ Cfr. *Ibidem.*

Nella maggior parte degli ordinamenti giuridici rientranti in questo modello e in alcuni ordinamenti che rientrano nella categoria dei modelli di *scrutiny* “misti” (che analizzeremo qui di seguito), si riscontra la presenza dei c.d. “mandati negoziali”. Si tratta di un sistema attraverso il quale gli organi parlamentari, con specifici atti o in modo informale, formulano un mandato che vincola il Governo politicamente (e talvolta anche giuridicamente) ad attenersi a determinate disposizioni negoziali in sede di Consiglio.³⁷⁵

I parlamenti di Austria, Danimarca, Finlandia, Grecia, Lettonia, Malta, Slovacchia, Svezia e le camere del parlamento polacco (*Sejm*) e sloveno rientrano nel modello “procedurale”.³⁷⁶

Nel terzo ed ultimo modello (c.d. modello “misto”) rientrano invece quei sistemi di *scrutiny* che presentano elementi sia del primo che del secondo modello. Per la verità, la maggior parte degli Stati membri presentano, in misura più o meno accentuata, sia caratteristiche del modello “*document based*” che di quello “procedurale”.³⁷⁷

Tuttavia, si ritiene rientrino in questa categoria, poiché presentano chiaramente caratteristiche di entrambi i modelli sopra richiamati, i Parlamenti di Estonia, Ungheria e Lituania e le camere basse del Parlamento olandese (*Tweede Kamer*) e romeno (*Camera Deputaților*).³⁷⁸

Vi sono infine alcuni Parlamenti nazionali che si caratterizzano per la totale assenza di un esame sistematico dei documenti o delle bozze di proposte legislative dell’UE. Pertanto l’attività di controllo e di indirizzo sul Governo rispetto alle politiche europee avviene in via informale e prevalentemente attraverso canali politici piuttosto che in via sistematica e attraverso meccanismi

³⁷⁵ I parlamenti di Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Slovacchia, Slovenia, Svezia e la camera polacca (*Sejm*) appartengono alla categoria di assemblee in cui le commissioni che si occupano di affari europei formulano sistematicamente dei mandati negoziali nei confronti del Governo. In Finlandia, Polonia e Ungheria (quest’ultima però appartiene al “modello misto” e non fa un uso sistematico dei mandati negoziali) il Governo è tenuto a riferire in Parlamento ove nel corso del negoziato si sia discostato dalla posizione concertata. In Danimarca l’Esecutivo deve addirittura riconsultare, anche in via informale, la commissione per gli affari europei, ove intenda discostarsi, in ragione dell’andamento dei negoziati, dalla posizione delineata nel mandato. *Cfr. Eighth bi-annual report cit.* pp. 7-13; A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali cit.* pp. 1124-1125.

³⁷⁶ *Cfr. Ibidem.*

³⁷⁷ *Cfr. Ibidem.*

³⁷⁸ *Cfr. Ibidem.*

parlamentari organizzati in apposite commissioni. In questi Parlamenti le commissioni affari europei si occupano principalmente di iniziare e alimentare il dibattito, sia all'interno del Parlamento che all'esterno, sulle più importanti questioni di politica europea.³⁷⁹

A conferma di quanto si è detto sopra riguardo l'aumento dell'attività di indirizzo e di controllo dei Parlamenti con riguardo alle politiche europee, si può fare brevemente cenno all'esperienza del Parlamento italiano.

A partire dalla XIV legislatura (2001-2006) sia la Camera dei deputati che il Senato della Repubblica hanno progressivamente intensificato la loro attività di *scrutiny* sulle politiche europee del Governo. Si sostiene che, tra le cause di questa maggiore partecipazione, vi sia l'interesse suscitato dai sempre più frequenti incontri interparlamentari (in particolar modo dalle esperienze della Convenzione Herzog sulla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e della Convenzione Giscard d'Estaing sulla Costituzione europea), dall'aumento dei dibattiti e delle informazioni fornite dai mezzi di comunicazione di massa sulle tematiche relative alla vita dell'Unione (dibattito sulla Costituzione europea, negoziato sulle politiche finanziarie, cambiamenti climatici, allargamento dell'UE, etc.), dalla percezione che buona parte della legislazione proveniva di fatto dall'Europa e dalla presa di coscienza del generale inserimento dello Stato italiano nel sistema europeo della responsabilità per inadempimento degli obblighi derivanti dalla partecipazione all'UE.³⁸⁰

Hanno inoltre significativamente contribuito ad accentuare questo processo due novità di rilievo: nel 2006 il lancio del "dialogo politico" da parte della Commissione e nel 2009 l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dei Protocolli n. 1 e 2.³⁸¹

³⁷⁹ Cfr. *Eighth bi-annual report cit.* pp. 7-13.

³⁸⁰ Cfr. *Partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, Dossier n. 292, maggio 2011, Servizio Studi del Senato (a cura di S. MARCI) pp. 18-19; D. A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in "Amministrazione in Cammino", www.amministrazioneincammino.luiss.it.

³⁸¹ Cfr. *Ibidem*, A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali cit.* pp.1153-1162.

Difatti, limitandoci all'analisi dei lavori della Camera dei Deputati, si può agevolmente notare, confrontando i dati della Legislatura in corso (XVI Legislatura) con i dati della precedente, una crescita esponenziale degli interventi parlamentari in relazione a temi e a progetti di atti dell'UE.³⁸²

Risulta quindi evidente che il rapporto con il Governo rimane un importante canale di intervento (“indiretto”) per i Parlamenti nazionali nella formazione delle politiche europee, a cui si affianca il canale di intervento “diretto” (senza il “diaframma” dell'Esecutivo) con le Istituzioni europee garantito dalle nuove

382

LEGISLATURA	XVI (dal 29-4-2008 al 30-06-2012)	XV (dal 28-4-2006 al 28-4-2008)
Atti e progetti di atti Ue esaminati ex art.127 Reg. Cam.	156	8
- documenti finali approvati	55	5
Sentenze della Corte di Giustizia dell'UE, ex art. 127 bis Reg. Camera	1	-
Esame sulla sussidiarietà		
- progetti esaminati	18	
- documenti approvati	16	
- di cui pareri motivati	3	
Risoluzioni del Parlamento europeo	5	-
- risoluzioni approvate in Commissione	3	-
Indagini conoscitive in materia europea	8	4
Informativa del Presidente del Consiglio dei ministri sulle attività delle istituzioni dell'Ue (in Assemblea)	2	-
Audizioni relative all'attività dell'Ue:	296	70
- commissaria europei	25	10
- europarlamentari	21	10
- membri del Governo	30	14
- dirigenti P.A.	29	4
- altri soggetti	191	32
Esame del programma legislativo dell'Ue ed esame della relazione del Governo su partecipazione dell'Italia all'Ue (risoluzioni approvate in Aula)	9	2
Sedute delle Commissioni dedicate ad attività relative alla formazione delle politiche europee	963	200

Fonte: Bollettino curato dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea, n.120/21, 5 luglio 2012;

norme del Trattato e dal dialogo politico avviato dalla Commissione. Anzi, per quei Paesi caratterizzati da una cultura costituzionale molto sensibile alle funzioni di indirizzo e di controllo del Parlamento (ad es. Danimarca e Finlandia) il canale di intervento “indiretto” rimane la strada principale per incidere sulla formazione delle politiche europee. Ciò è confermato dai dati della relazione annuale della Commissione europea sui rapporti con i Parlamenti nazionali, che dimostrano come questi Stati membri usufruiscano poco dei nuovi strumenti previsti dal Trattato di Lisbona e partecipino in modo ridotto al dialogo politico. Viceversa, quei Paesi come Italia e Germania che non conoscevano forme così intense di controllo, hanno accolto con entusiasmo le innovazioni del Trattato di Lisbona e in questi Stati la questione del ruolo dei Parlamenti nazionali nella formazione del diritto dell’Unione si è proposta con una forza prima sconosciuta.³⁸³

A questo proposito, si è osservato in dottrina che la questione del rafforzamento delle funzioni di indirizzo e controllo dei Parlamenti nazionali nei confronti dei rispettivi Governi, potrebbe essere, in fondo, una delle possibili chiavi di lettura della sentenza del 30 giugno 2009 del BVG.³⁸⁴

Secondo la Corte di Karlsruhe, l’Unione europea, allo stato attuale, è un «ente di collegamento tra Stati sovrani (*Staatenverbund*)» che «esercita un potere pubblico su base pattizia» e in cui gli Stati membri restano i «signori dei Trattati». Per la sua azione è «sufficiente la legittimazione proveniente dagli Stati membri che è mediata principalmente dai parlamenti e dai governi nazionali e integrata e sostenuta dal Parlamento europeo, eletto in via diretta».³⁸⁵

Pertanto, per la struttura istituzionale che oggi caratterizza l’UE, il buon funzionamento dell’Unione e la legittimità delle sue decisioni richiederebbe un rafforzamento delle funzioni di indirizzo e controllo dei Parlamenti nazionali

³⁸³ Cfr. L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali cit.* pp. 171-190.

³⁸⁴ Cfr. L. GIANNITI, *loc. cit.* pp. 181-183; A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali cit.* pp. 1119 e ss. Per un’analisi del c.d. “Lissabon Urteil” v. G. L. TOSATO, *L’integrazione europea è arrivata al capolinea? A proposito del recente “Lissabon Urtei”*, in: “Astrid”, reperibile su: www.astrid.eu/Riforma-de/.../Tosato_sentenza-Corte-Tedesca.pdf; W. LEHMANN, *Democrazia europea, identità costituzionale e sovranità. La sentenza sul Trattato di Lisbona della Corte Costituzionale tedesca: alcune ripercussioni*, 2011, studio richiesto dalla Commissione per gli Affari Costituzionali del Parlamento europeo, disponibile su internet al sito: <http://www.europarl.europa.eu/studies>.

³⁸⁵ Cfr. *Sentenza BVG cit. (c.d. Lissabon Urteil)*, par. 229, 231, 262, 298.

rispetto alle attività dei rispettivi Governi.³⁸⁶ Ciò sarebbe la conseguenza dell'esclusione di ogni prospettiva federale europea e costituirebbe la necessaria risposta ad un *deficit* democratico strutturale dell'Unione europea che non può essere attenuato attraverso un semplice aumento dei poteri del Parlamento europeo, che è solo fonte separata e aggiuntiva di legittimità democratica.³⁸⁷

³⁸⁶ Cfr. *Sentenza BVG* del 30 giugno 2009 *cit.* par. 246

³⁸⁷ Cfr. *Ivi*, par. 271; Cfr. sul punto L. GIANNITI, *loc. cit.* pp. 181-183; A ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali cit.* pp. 1119 e ss.

Capitolo III

I RAPPORTI TRA LA COMMISSIONE EUROPEA E I PARLAMENTI NAZIONALI

1) Il dialogo politico: l'evoluzione di una prassi

Anche se i Protocolli n. 1 e 2 indicano come destinatari dei pareri motivati dei Parlamenti nazionali tanto il Parlamento europeo quanto il Consiglio e la Commissione, è tuttavia con quest'ultima che si è instaurato un canale di comunicazione preferenziale che prende il nome di “dialogo politico” (noto anche come “procedura-Barroso” o “iniziativa-Barroso”).³⁸⁸

Con questo termine si indica una serie articolata e strutturata di relazioni e scambi di pareri tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali. Il dialogo politico, infatti, nella sua accezione più ampia, si esprime in un dibattito continuo sul programma di lavoro della Commissione e sulle priorità politiche dell'UE, in uno scambio di pareri scritti su documenti specifici della Commissione (legislativi o di altro tipo) e in discussioni su un'ampia gamma di questioni politiche in seno alla COSAC e alle sedi di cooperazione non istituzionalizzate.³⁸⁹ Il dialogo copre altresì un numero crescente di contatti bilaterali a livello amministrativo e politico, che comprendono numerose visite di Commissari ai Parlamenti nazionali.³⁹⁰

Per comprendere meglio il senso del “dialogo politico” è utile fare un passo indietro al “periodo costituente” europeo.

³⁸⁸ Cfr. Dal nome del suo principale promotore, il Presidente della Commissione europea José Manuel Durão Barroso. P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *op.cit.* par. 59.

³⁸⁹ Si tratta dei *Joint Parliamentary Meetings* (JPMs o Riunioni parlamentari congiunte), dei *Joint Committee Meetings* (JCMs o Riunioni di commissione congiunte) e degli *Interparliamentary Committee Meetings* (ICMs o Riunioni interparlamentari di commissione). Sulle forme di cooperazione interparlamentare non istituzionalizzate v. *infra* cap. IV § 3.2.

³⁹⁰ Cfr. *Relazione annuale 2011 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali*, COM(2012)375 def., 10 luglio 2012, p. 1.

Nel febbraio del 2005 la Commissione adottò un piano di dieci punti (trasmesso poi nell'aprile dello stesso anno ai Presidenti dei Parlamenti nazionali) nel quale si definivano i principali obiettivi riguardanti le relazioni con i Parlamenti nazionali. In questo contesto il proposito della Commissione era quello di aumentare il grado di partecipazione al dialogo sull'Europa e di migliorare la qualità degli scambi di informazioni, riflessioni e punti di vista riguardanti il processo di integrazione europea. In conformità al summenzionato piano furono avviate o intensificate forme di cooperazione che fino ad allora non avevano avuto un quadro strutturato e si erano risolte in contatti o iniziative limitate e occasionali.³⁹¹

Poco tempo dopo, i referendum francese e olandese (rispettivamente del 29 maggio e del 2 giugno 2005), bloccarono di fatto il processo di ratifica del Trattato costituzionale.

Alla luce dei risultati referendari e su pressione di molti Parlamenti nazionali (in particolar modo di quello olandese e austriaco) la Commissione decise di sviluppare ulteriormente il quadro di collaborazione definito nel febbraio del 2005

³⁹¹ Cfr. *Relazione annuale 2005 sui rapporti con i Parlamenti nazionali*, SEC(2006) 350 definitivo, 22 marzo 2006; *2006 Annual Report on relations between the Commission and the national parliaments*, SP (2007) 2202/4, 8 maggio 2007; A. ESPOSITO, *loc. cit.* pp. 1132-1135; V. MILLER, *op. cit.* p. 5. I dieci obiettivi posti dalla Commissione in materia di relazioni con i Parlamenti nazionali prevedevano:

- 1) Visite ai Parlamenti nazionali, partecipazione alla Conferenza dei presidenti dei parlamenti dell'Unione europea e ai lavori della COSAC;
- 2) Stesura di una relazione annuale;
- 3) Accessibilità dei membri e dei funzionari della Commissione alle richieste di assistenza formulate dalle commissioni dei Parlamenti nazionali in occasione delle loro indagini;
- 4) Maggiore attenzione alle esigenze di informazione e di collaborazione dei Parlamenti nazionali al fine di evitare di dare l'impressione che la Commissione tenti di scavalcare i Parlamenti nazionali e i cittadini;
- 5) Redazione di un bollettino ufficiale;
- 6) Mantenimento di stretti contatti tra il gabinetto e i servizi del Vicepresidente della Commissione responsabile per i rapporti con i Parlamenti nazionali e la rete dei funzionari di collegamento ("liaison officers") dei Parlamenti nazionali;
- 7) Collaborazione allo sviluppo della rete IPEX;
- 8) Collaborazione nell'attuazione delle "Linee guida sulla cooperazione interparlamentare fra i Parlamenti nazionali dell'Unione europea" quali definite dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti nazionali nella riunione dell'Aja del luglio 2004;
- 9) Riunioni informative dei rappresentanti permanenti dei Parlamenti nazionali su questioni specifiche;
- 10) Istituzione di un servizio o nomina di un funzionario di collegamento per coordinare le domande provenienti dalle amministrazioni dei Parlamenti nazionali.

Cfr. *Relazione annuale 2005 sui rapporti con i Parlamenti nazionali cit.*

e lo consolidò inserendolo come parte del “Piano D per la democrazia, il dialogo ed il dibattito”.³⁹²

In questo documento la Commissione riconobbe l'importanza della funzione di controllo svolta dai Parlamenti nazionali sulle decisioni prese dai Governi in merito ai temi europei e affermò di voler sviluppare la propria cooperazione con essi anche al di là degli obiettivi prefissati nel 2005.³⁹³

Successivamente, il 10 maggio del 2006, con una comunicazione al Consiglio europeo la Commissione dichiarò di «*voler trasmettere direttamente tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione ai parlamenti nazionali, chiedendo loro di esprimere osservazioni e pareri al fine di migliorare il processo di elaborazione delle politiche*». ³⁹⁴ La Commissione, nello stesso documento, affermava che una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali poteva contribuire a migliorare l'applicazione e l'adeguatezza delle politiche europee e pertanto affermava la necessità di un maggior coinvolgimento delle Assemblee all'elaborazione e all'applicazione delle politiche europee.³⁹⁵

Il Consiglio europeo del 15 e 16 giugno del 2006, anche per uscire dall'*impasse* determinata dal blocco del processo di ratifica, accolse con favore l'impegno della Commissione e invitò i Parlamenti nazionali a partecipare attivamente in modo da migliorare il processo di formulazione della politica europea. Inoltre chiedeva alla

³⁹² Cfr. L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali cit.* pp. 174-175; V. MILLER, *loc. cit.* p. 5; *2006 Annual Report cit.* p. 3.

³⁹³ V. *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Il contributo della Commissione al periodo di riflessione e oltre: Un Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito*, COM(2005)494 definitivo, 13 ottobre 2005, p. 5: «*Tali obiettivi ruotano intorno a tre temi principali - cooperazione; creazione di una rete effettiva; contatti con i popoli europei e con i loro rappresentanti eletti: conferire una voce più forte ai parlamenti equivale a dare una voce più forte ai cittadini europei - e comprendono una serie di azioni concrete, che vanno da una partecipazione ad alto livello alla COSAC (conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari dei parlamenti nazionali) e alla conferenza dei presidenti delle Camere dei deputati dell'UE, alla determinazione delle esigenze dei parlamenti nazionali per il tipo d'informazione e le modalità di cooperazione, fino alla facilitazione dello scambio elettronico di informazioni relative all'UE tra i parlamenti nazionali*».

³⁹⁴ V. *Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo - Un'agenda dei cittadini per un'Europa dei risultati*, COM(2006) 211 definitivo, 10 maggio 2006, p. 10. La Commissione aveva manifestato la propria disponibilità ad inviare questi documenti direttamente ai Parlamenti nazionali già nella CIG per il Trattato di Amsterdam. Tuttavia, in quell'occasione si preferì mantenere l'intermediazione dei Governi. Cfr. W. SLEATH, *The role of National Parliaments in European Affairs*, in Giuliano Amato, Hervé Bribosia, Bruno De Witte (a cura di) «*Genèse et destinée de la Constitution européenne*», Bruxelles, Bruylant, p. 561.

³⁹⁵ V. *Ivi*, p. 9.

Commissione di prendere in debita considerazione i commenti presentati dalle Assemblee, in particolare con riferimento ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.³⁹⁶ Con questa precisazione il Consiglio europeo non intendeva limitare il margine delle osservazioni dei Parlamenti nazionali, ma anzi veniva in tal modo a riconoscere implicitamente e ad avallare un dialogo politico a tutto campo, che riguardasse anche il merito dei documenti trasmessi.³⁹⁷

L'impegno assunto dalla Commissione europea con la comunicazione del 2006 segnò quindi l'inizio del dialogo politico con i Parlamenti nazionali.

Esso è nato pertanto prima del Trattato di Lisbona, senza una base giuridica ed in forza di una volenterosa iniziativa della Commissione che, oltre a costituire una risposta al difficile momento storico che l'Europa stava attraversando, ha dimostrato anche la presa di coscienza dell'"Esecutivo europeo" di tre aspetti: in primo luogo della difficoltà per i Parlamenti, organi eminentemente politici, di limitare in modo rigoroso l'esame sulle proposte legislative loro trasmesse al solo profilo della sussidiarietà; in secondo luogo della necessità di affinare fin dall'inizio la qualità e l'impatto delle proposte legislative³⁹⁸; in terzo luogo del riconoscimento delle diffuse e grandi difficoltà nella trasposizione del diritto comunitario.³⁹⁹

A partire dal settembre 2006 la Commissione, in virtù del dialogo politico, ha iniziato a trasmettere ai Parlamenti nazionali – e contestualmente al Parlamento europeo e al Consiglio - le proposte legislative e i documenti non legislativi o di consultazione (ad eccezione di quelli classificati) e a mettere a punto una procedura interna per provvedere ad una sistematica risposta alle osservazioni e ai commenti trasmessi dai Parlamenti nazionali.⁴⁰⁰

³⁹⁶ V. *Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 15 e 16 giugno 2006*, REV 1 10633/1/06, par. 37.

³⁹⁷ Cfr. L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali cit.*, pp. 174-175.

³⁹⁸ Secondo la Commissione europea l'apertura di un ampio ed informale confronto con i Parlamenti nazionali, sia in fase legislativa che pre-legislativa, avrebbe certamente contribuito a compiere questo proposito.

³⁹⁹ Cfr. L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali cit.*, pp. 176-177.

⁴⁰⁰ Cfr. D. A. CAPUANO, *loc. cit.* p. 2; In media la Commissione risponde ai Parlamenti nazionali in 3 o 4 mesi. Talvolta, a fronte della risposta della Commissione alcuni Parlamenti nazionali hanno ritenuto opportuno formulare ulteriori osservazioni, o intervenire sulla stessa questione a più riprese. Cfr. *Relazione annuale 2007 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali*, 6 maggio 2008, COM(2008) 237 definitivo, p. 3.

Inizialmente sono state soprattutto le Camere alte, in particolar modo quelle sganciate da un rapporto fiduciario con il Governo, ad attivarsi maggiormente. Difatti i dati dimostrano che ad aver accolto con più entusiasmo l'iniziativa lanciata dalla Commissione sono stati al principio il *Sénat* francese, il *Bundesrat* tedesco, la *House of Lords* britannica e il *Senát* ceco. Il dialogo politico infatti, aprendo un canale di comunicazione diretto con la Commissione, l'Istituzione titolare del potere di iniziativa legislativa, consente ai Parlamenti nazionali di interloquire con essa senza la mediazione dei Governi. Era prevedibile quindi che ad utilizzare maggiormente questo nuovo strumento fossero proprio quelle Camere che, non avendo un rapporto fiduciario con l'Esecutivo, si trovavano ad essere sostanzialmente "afone" in Europa.⁴⁰¹

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1 dicembre 2009, la Commissione ha deciso di mantenere aperto questo canale di comunicazione con le Assemblee statali.

La Commissione europea, peraltro, non ha inteso anticipare parzialmente, sul piano giuridico o su quello politico, il nuovo Trattato. Anzi, il dialogo politico presenta un valore aggiunto rispetto alle nuove disposizioni dal momento che, non limitandosi alla sola sussidiarietà, comprende tutti i profili dell'iniziativa politica e regolativa della Commissione, può svilupparsi anche e soprattutto nella fase prelegislativa e, per l'informalità e l'assenza di termini perentori, facilita l'intervento dei Parlamenti e rende più agevole per la stessa Commissione tenere conto dei pareri trasmessi.⁴⁰²

Con il Trattato di Lisbona il dialogo politico viene a inquadrarsi pienamente nel principio informatore delle norme riguardanti la partecipazione delle Assemblee statali alle attività dell'UE, espresso all'art. 12 par. 1 TUE con la formula «*[i] Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione*». Tuttavia esso si iscrive solo parzialmente nel quadro normativo delineato dai Protocolli n. 1 e 2.

Difatti il dialogo politico, come si è accennato sopra, va ben oltre le previsioni del Protocollo n. 1 riguardanti l'obbligo della Commissione di trasmettere ai Parlamenti nazionali i documenti legislativi e non (Cfr. artt. 1 e 2 del Protocollo n.

⁴⁰¹ Cfr. L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali cit.* p. 178.

⁴⁰² Cfr. A. ESPOSITO, *loc. cit.* pp. 1132-1133.

1). Esso comprende infatti scambi durante la fase prelegislativa, ad esempio nel contesto delle consultazioni pubbliche e sotto forma di contatti mirati e discussioni a livello politico specialistico. Inoltre, in forza del dialogo politico le Assemblee statali possono inviare le proprie osservazioni anche sui profili di merito dei documenti loro trasmessi, a cui la Commissione risponde in modo pressoché sistematico entro un termine di tre mesi o quattro mesi.⁴⁰³

Per quanto riguarda i meccanismi previsti dal Protocollo n. 2, come si ricorderà, si tratta di strumenti che consentono l'instaurazione di relazioni dirette tra Parlamenti e Commissione, ma in un sistema incardinato in rigidi termini temporali (otto settimane), proteso al raggiungimento delle soglie previste per il blocco del processo decisionale (cartellino giallo o arancione) e limitato alle sole censure sul principio di sussidiarietà (parere motivato).

A tal proposito, con una lettera del 1 dicembre 2009 indirizzata ai Presidenti dei Parlamenti nazionali, la Commissione ha chiarito che i nuovi sistemi sull'applicazione del principio di sussidiarietà previsti dal Protocollo n. 2 si inquadrano nel più ampio contesto delle relazioni politiche con le Assemblee statali, ossia si inscrivono all'interno del dialogo politico, «*il quale copre i diversi aspetti dei documenti trasmessi ai parlamenti nazionali e non si limita alla sussidiarietà*».⁴⁰⁴ In questa prospettiva la Commissione ha invitato le Assemblee parlamentari a «*formulare pareri che differenzino nella misura del possibile gli aspetti inerenti alla sussidiarietà dai commenti attinenti alla sostanza della proposta*», e le ha esortate «*alla massima chiarezza circa la valutazione della proposta sotto il profilo della sussidiarietà*».⁴⁰⁵

Quindi, pur consapevole della strutturale differenza tra il meccanismo di allerta precoce ed il dialogo politico, la Commissione ha voluto far diventare la

⁴⁰³ Cfr. artt. 1 e 2 Protocollo n. 1; *Relazione annuale 2011 cit.* p. 4. Le norme del Protocollo n. 1 nulla dispongono sulla possibilità per i Parlamenti di trasmettere pareri (ossia commenti, contributi, non "pareri motivati") sui documenti legislativi o non legislativi inviatigli dalla Commissione. A maggior ragione nulla è previsto in merito ad una risposta della Commissione alle osservazioni delle Assemblee statali. Solo l'art. 3 del Protocollo n. 1 prevede la possibilità per i Parlamenti nazionali di inviare un parere motivato alla Commissione (al Consiglio e al Parlamento), ma nel quadro del meccanismo di *early warning* e pertanto solo sui progetti di atti legislativi che ricadono nelle materie in cui è prevista la competenza concorrente dell'Unione e muovendo osservazioni (negative) solo sui profili di sussidiarietà dell'atto.

⁴⁰⁴ V. Lettera di José Manuel Barroso e Margot Wallström ai Parlamenti nazionali del 1 dicembre 2009.

⁴⁰⁵ V. *Ibidem*.

sussidiarietà come un semplice ed eventuale profilo della più generale valutazione inviata dai Parlamenti nazionali.⁴⁰⁶ Dialogo politico e meccanismo di controllo della sussidiarietà vengono necessariamente, in una certa misura, a sovrapporsi. Essi sono «*due facce della stessa medaglia poiché il principio di sussidiarietà è parte di una relazione politica più estesa tra la Commissione e i parlamenti nazionali*». ⁴⁰⁷ Quindi, è chiaro che finché non si raggiungeranno le soglie previste per il blocco della procedura decisionale, ciò che si instaura tra la Commissione ed i Parlamenti nazionali è dialogo politico: la Commissione infatti, anche ai pareri trasmessi nel quadro della procedura di *early warning* (ossia i “pareri motivati”, che rilevano la violazione del principio di sussidiarietà e che devono essere trasmessi nel termine di otto settimane⁴⁰⁸) risponde in virtù del dialogo politico.⁴⁰⁹

Pertanto, le innovazioni del Trattato di Lisbona, lungi dall’archiviare l’esperienza avviata nel 2006, sono venute invece a rinforzarla, dando ai Parlamenti nazionali nuovi stimoli per partecipare al dialogo politico con la Commissione.

Difatti, dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona il numero di pareri trasmessi alla Commissione è aumentato ad un ritmo ancora superiore rispetto agli anni precedenti. Inoltre i Parlamenti nazionali hanno prestato maggiore attenzione ai documenti legislativi e, sia nel 2010 che nel 2011, le proposte che hanno suscitato il maggior numero di osservazioni sono state quelle per le quali è stato anche presentato il maggior numero di pareri motivati nel quadro del meccanismo di allerta precoce.⁴¹⁰

Ciò dimostra, come osservato dalla Commissione Politiche europee dalla Camera dei Deputati italiana, che i Parlamenti nazionali intervengono sia sul merito che sulla sussidiarietà, utilizzando tutti gli strumenti a loro disposizione, in particolar modo quando sono in gioco interessi nazionali di particolare rilevanza e che il controllo sulla sussidiarietà, più che rispondere ad una generica esigenza di

⁴⁰⁶ Cfr. L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali cit.* pp. 177-178

⁴⁰⁷ *Relazione annuale 2009 sulle relazioni tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali*, 2 giugno 2010, COM(2010) 291, p. 9.

⁴⁰⁸ Cfr. art. 7 Protocollo n. 2.

⁴⁰⁹ *V. Allegato I alla Lettera di José Manuel Barroso e Margot Wallström ai Parlamenti nazionali del 1 dicembre 2009.*

⁴¹⁰ Cfr. *Relazione annuale 2011 cit.* p. 5.

salvaguardia della sfera di competenza nazionale, rappresenta uno strumento aggiuntivo per far valere posizioni ed interessi politici sostanziali.⁴¹¹

1.1) Gli scopi del dialogo politico e i diversi approcci dei Parlamenti nazionali

Proprio in ragione dell'informalità e della flessibilità del dialogo politico, le singole Camere si sono avvalse di questo strumento in modo particolarmente differenziato. A questo proposito si possono individuare tre differenti modelli che si distinguono per il modo concepire il dialogo politico e per l'approccio all'utilizzo dello strumento.⁴¹²

Nel primo modello rientrano quei Parlamenti o Camere che inoltrano alla Commissione europea, sistematicamente o caso per caso, gli atti di indirizzo adottati nei confronti del rispettivo Governo. Questa scelta sembrerebbe rispondere alla concezione del dialogo politico come canale di intervento complementare volto a rafforzare la posizione complessiva del Paese e non, al contrario, come strumento alternativo al rapporto con l'Esecutivo. Tra le varie Camere che rientrano in questo modello si può citare l'*Asembleia da República* portoghese; la Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica italiani, la *Camera deputaților* e il *Senatul* romeni.

Nel secondo modello rientrano quei Parlamenti o Camere che utilizzano invece il dialogo politico solo in relazione ai documenti di consultazione, riservando l'esame degli atti legislativi al canale di intervento interno derivante dal rapporto con il Governo. Questo approccio si riscontra in quegli Stati in cui i Parlamenti esercitano una forte attività di indirizzo e controllo sull'Esecutivo attraverso il sistema dei mandati negoziali (ad es. Danimarca e Svezia). Il dialogo politico è dunque utilizzato solo per i documenti prelegislativi, in quanto su questi ultimi i Parlamenti nazionali non hanno la possibilità di formulare alcun mandato nei

⁴¹¹ Cfr. *Relazione della XIV Commissione della Camera dei Deputati sulla Relazione annuale 2011 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali. COM(2012)375 final (in esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento)*, Relatore: on. Nicola FORMICHELLA.

⁴¹² Si tratta ovviamente di modelli costruiti per approssimazione che non tengono conto delle specificità di ogni singolo ordinamento parlamentare. Cfr. A. ESPOSITO, *loc. cit.* p. 1133.

confronti del Governo, visto che non c'è alcuna posizione negoziale da assumere in relazione ad essi. Esempi paradigmatici di Parlamenti rientranti in questo modello sono il *Folketing* danese ed il *Riksdag* svedese;

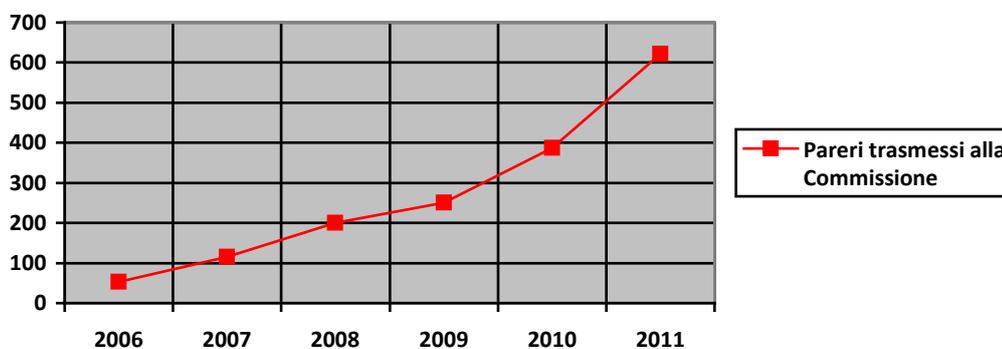
Infine nell'ultimo modello rientrano alcune Assemblee che, non essendo legate da alcun vincolo fiduciario con il Governo, adottano atti specificamente indirizzati alla Commissione con procedure interne *ad hoc*. Si tratta in particolare del *Sénat* francese, del *Bundesrat* tedesco, della *House of Lords* britannica e del *Senát* ceco.

Se si guardano i dati del dialogo politico dal 2006 ad oggi si potrà notare un forte aumento del numero di pareri ricevuti dalla Commissione, che cresce in maniera esponenziale a partire dal 2009, anno di entrata in vigore del Trattato di Lisbona.⁴¹³ È interessante notare che nel 2011, su 622 pareri trasmessi alla Commissione solo 64 - pari a circa il 10% del totale - erano pareri motivati ai sensi del Protocollo n. 2, mentre la stragrande maggioranza conteneva osservazioni sostanziali e domande sul contenuto delle proposte e delle iniziative della Commissione.⁴¹⁴

Sulla base di questi dati possono formularsi almeno due considerazioni.

In primo luogo sembra piuttosto evidente che i Parlamenti nazionali sono prevalentemente interessati al dialogo con la Commissione sul merito delle proposte e delle iniziative. Questo prova l'importanza ed il valore aggiunto del dialogo politico che, fin quando non sono raggiunte le soglie per il cartellino

⁴¹³ I pareri trasmessi dai Parlamenti nazionali alla Commissione europea sono stati 53 nel 2006; 115 nel 2007; 200 nel 2008; 250 nel 2009; 387 nel 2010; 622 nel 2011. Il *trend* in crescita si conferma anche nel 2012, dato che a giugno la Commissione ha ricevuto oltre 400 pareri. Cfr le Relazioni annuali sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali dal 2006 al 2011, reperibili sul sito internet ufficiale della Commissione europea: <http://ec.europa.eu>.



⁴¹⁴ Cfr. *Relazione annuale 2011 cit.* p. 4.

giallo o arancione, rappresenta il contesto fondamentale per gli scambi tra le Assemblee elettive e la Commissione europea.⁴¹⁵

In secondo luogo si nota che i Parlamenti nazionali preferiscono incidere sul merito delle scelte operate dalla Commissione piuttosto che limitarsi alla mera difesa delle competenze nazionali e che non vogliono avvalersi della procedura di *early warning* quale unico o principale canale di intervento rispetto all'iniziativa legislativa della Commissione.⁴¹⁶

Un altro dato interessante riguarda le tematiche affrontate dai pareri dei Parlamenti nazionali. Le Assemblee si interessano a questioni diverse e tendono a non concentrarsi sulle stesse iniziative della Commissione. Per la maggior parte delle proposte e iniziative il numero di pareri varia da uno a tre.⁴¹⁷ Questo dimostra che ciascuna Assemblea privilegia quelle questioni che hanno una reale incidenza sugli interessi o sulle competenze nazionali, in ragione della diversa sensibilità politica e culturale nonché della situazione economica e sociale piuttosto che concordare posizioni comuni e fare insieme agli altri Parlamenti "massa critica" nei confronti della Commissione.⁴¹⁸

Difatti dal 2010, in merito alle priorità dei Parlamenti, la Commissione ha rilevato la tendenza ad una maggiore dispersione e a un minor coordinamento rispetto ai controlli della sussidiarietà effettuati nell'ambito della COSAC.⁴¹⁹

Su alcune tematiche chiave gli effetti virtuosi del dialogo politico hanno prodotto effetti tangibili. Ad esempio, rispetto al libro verde e alla proposta legislativa sul diritto d'iniziativa dei cittadini,⁴²⁰ tutte le camere che hanno partecipato al dialogo con la Commissione hanno ritenuto che la soglia di un quarto relativa al numero

⁴¹⁵ Cfr. *Relazione annuale 2010 cit.*; *Relazione annuale 2011 cit.*

⁴¹⁶ Cfr. A. ESPOSITO, *loc. cit.* pp. 1133-1134.

⁴¹⁷ Cfr. *Relazione annuale 2011 cit.* p. 5.

⁴¹⁸ In questo senso L. GIANNITI, *loc. cit.* pp. 171-185 ; A. ESPOSITO, *loc. cit.* p. 1133.

⁴¹⁹ Cfr. *Relazione annuale 2011 cit.* p. 3. I controlli sulla sussidiarietà effettuati nell'ambito della COSAC sono stati interrotti in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Sull'argomento e sui "progetti pilota" della COSAC V. A. ESPOSITO, *La COSAC e il controllo di sussidiarietà, un caso di (parziale e problematica) anticipazione degli effetti del Trattato costituzionale*, in "Forum di Quaderni costituzionali", reperibile su: www.forumcostituzionale.it; C. FASONE, *loc. cit.* pp. 5-8.

⁴²⁰ *Libro Verde - Diritto d'iniziativa dei cittadini europei*, COM(2009)622; *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini*, COM(2010)119. Il diritto di iniziativa dei cittadini è una novità introdotta dal Trattato di Lisbona, cfr. art. 10 par. 4. Le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa dei cittadini ed il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire, devono essere disciplinate con regolamento adottato con procedura ordinaria, cfr. art. 24 TFUE.

minimo di Stati membri dai quali devono provenire i firmatari fosse troppo elevata e hanno auspicato l'abbassamento ad un terzo. Nel testo definitivo la Commissione ha accolto questo auspicio e ha fissato la soglia ad un terzo. Anche il termine di un anno per la raccolta delle firme e quello di sei mesi per consentire alla Commissione l'esame di un'iniziativa dei cittadini è stato oggetto di osservazioni dei Parlamenti nazionali. La maggior parte delle Assemblee hanno espresso parere favorevole riguardo questi termini e la Commissione li ha confermati nella sua proposta legislativa.⁴²¹

Un altro esempio che mette bene in evidenza uno degli scopi (ossia migliorare l'adeguatezza e l'applicazione delle politiche europee) ed il valore aggiunto del dialogo politico riguarda la proposta di direttiva sui lavoratori stagionali,⁴²² sulla quale si è riscontrato il maggior numero di pareri nel 2010.

Le osservazioni dei Parlamenti nazionali hanno riguardato diversi aspetti del documento. La Commissione ha riconosciuto che molti pareri *«hanno svolto la funzione di “allerta precoce” su aspetti che saranno con tutta probabilità sollevati nel corso del processo legislativo»*.⁴²³

Il dialogo politico quindi contribuisce a migliorare la qualità delle proposte legislative e a calibrarle secondo una più attenta ponderazione degli interessi in gioco. Inoltre nella prassi si è osservato che quei Parlamenti che partecipano attivamente al dialogo politico riscontrano in seguito minori difficoltà nella c.d. fase discendente.

A prescindere da quelli che sono gli effetti concreti e puntuali del dialogo politico riguardanti specifici atti legislativi, è importante sottolineare come esso sia funzionale ad un proposito, in un certo senso più ampio, che riguarda l'azione politica dell'Unione nel suo complesso.

⁴²¹ Cfr. *Relazione annuale cit.* p. 7; C. FASONE, *Verifica sulla sussidiarietà vs. “dialogo politico”: il caso della proposta di regolamento dell'Unione europea sul diritto di iniziativa dei cittadini*, in *“Diritti comparati”*, 2011, reperibile su: www.diritticomparati.it.

⁴²² *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale*, COM(2010)379, 13 luglio 2010.

⁴²³ Cfr. *Ivi* pp. 7-8. Sul punto cfr. anche P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *op. cit.* par. 51; Cfr. L. GIANNITI, *loc. cit.* p. 178.

A questo proposito, analizzando alcuni passaggi della relazione del 2011 sui rapporti con i Parlamenti nazionali,⁴²⁴ si può notare come la Commissione cerchi di raggiungere, attraverso lo strumento del dialogo politico, questo obiettivo di più ampia portata.

Difatti la Commissione ha rilevato che nel 2011 la crisi economica e finanziaria mondiale ha polarizzato l'attenzione dei Parlamenti nazionali su due importanti questioni: le iniziative connesse alla nuova *governance* economica ed il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2014-2020.⁴²⁵ La Commissione ha sottolineato la necessità «*di instaurare uno scambio di opinioni strutturato tra e con i parlamenti nazionali, nell'intento di definire una prospettiva condivisa sulle principali questioni e sfide a livello europeo*»,⁴²⁶ manifestando a questo proposito la volontà di sfruttare tutti i canali possibili, tra cui la cooperazione interparlamentare ed in particolare un collaudato foro per lo scambio di informazioni come la COSAC.⁴²⁷

Nel quadro del dialogo politico l'"Esecutivo europeo" è venuto inoltre ad integrare lo scambio di pareri e repliche scritte alla continuazione di una politica di collaborazione fatta di contatti personali e riunioni a livello politico e amministrativo.⁴²⁸ La Commissione ha inoltre ribadito l'importanza della partecipazione dei Parlamenti nazionali alla fase prelegislativa, che consentirebbe loro di contribuire costruttivamente alla elaborazione della normativa e delle iniziative future dell'UE. Essendosi riscontrato nuovamente un numero basso di pareri sul suo programma di lavoro, la Commissione ha incoraggiato i Parlamenti nazionali (anche nell'ambito della riunione COSAC dell'ottobre 2010 tenutasi a Bruxelles) a considerare tale documento come uno strumento strategico per contribuire a creare consenso in merito ai temi sui quali l'Unione dovrà concentrare le proprie politiche e risorse nei prossimi anni.⁴²⁹

Con il dialogo politico la Commissione intende pertanto rendere più trasparente l'attività decisionale dell'Unione e avvicinare le politiche europee al dibattito

⁴²⁴ *Relazione annuale 2011 cit.*

⁴²⁵ *Cfr. Ivi pp. 1-2.*

⁴²⁶ *Ivi p. 3.*

⁴²⁷ *Cfr. Ivi pp. 3-4.*

⁴²⁸ *Cfr. Ivi p. 6-7.*

⁴²⁹ *Cfr. Relazione annuale 2011 cit. p. 4.*

pubblico negli Stati membri, aumentando la consapevolezza riguardo alcune delle principali questioni politiche europee.⁴³⁰

Il dialogo politico è dunque uno strumento utilizzato per perseguire un obiettivo più ampio, ossia promuovere il controllo democratico dei processi politici dell'UE, avere una migliore comprensione dei problemi comuni, spiegare politiche spesso difficili, rafforzare il senso di adesione nazionale alle scelte politiche unionali e quindi “costruire” la legittimità interna dell'Unione europea.⁴³¹

La Commissione con questo approccio attento, complesso ed articolato sembra dunque voler interpretare al meglio il significato etimologico della parola “dialogo” (dal greco “*dia*”: “in mezzo a”, e “*logos*”: “ragione” o “significato”). Dunque il dialogo presuppone che “ragione” o “significato” non siano monopolio di una parte, ma affiorino nella comunicazione e nella dialettica tra interlocutori. Il “significato” o la “ragione” sono quindi condivisi e dipendono dalla partecipazione, dallo scambio di pareri e punti di vista che consentono di costruire una comune comprensione dei problemi e delle sfide e di elaborare una scelta arricchita dal valore aggiunto del confronto, contribuendo così a rafforzare la legittimazione dell'azione dell'Unione europea.

Il valore aggiunto della partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo decisionale europeo non consisterebbe dunque nel controllo delle competenze dell'UE, ma nel contributo alle scelte politiche e normative di fondo e al conseguente apporto alla legittimazione dell'azione europea.⁴³²

⁴³⁰ *Cfr. Ibidem.*

⁴³¹ Sul coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo come fattore che aumenta la legittimità dell'Unione *cfr.* P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *op. cit.* par. 50-51.

⁴³² *Cfr. Relazione della XIV Commissione della Camera dei Deputati cit.*

2) Prime valutazioni sull'applicazione della procedura di *early warning*: funzionamento concreto dei nuovi strumenti di controllo del principio di sussidiarietà

Il funzionamento concreto della procedura di *early warning* presenta alcuni interessanti aspetti sulla base dei quali si cercherà di formulare alcune considerazioni.

Come si è detto, il Trattato di Lisbona ha riconosciuto ai Parlamenti nazionali il ruolo di “guardiani della sussidiarietà”.⁴³³ È stato osservato in dottrina che la logica alla base del controllo parlamentare del principio di sussidiarietà è triplice.⁴³⁴ Esso infatti avrebbe la funzione, in primo luogo, di assicurare il rispetto del principio di prossimità (le decisioni devono essere prese dal livello di governo più vicino possibile al cittadino. Cfr. art. 10 par. 3 TUE);⁴³⁵ in secondo luogo di preservare il ruolo dei Parlamenti nazionali come legislatori quando l'azione a livello nazionale risulti sufficiente al raggiungimento degli obiettivi fissati; in terzo luogo di fare in modo che sia l'azione nazionale che quella europea siano quanto più possibile conformi a calcoli di convenienza socio-economici.

Le Assemblee statali, in conformità con tale *ratio* ed in virtù delle disposizioni del Protocollo n. 2, possono esprimere obiezioni sulla conformità di un progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà. Tali obiezioni, ai fini della procedura di *early warning*, devono essere formulate sotto forma di “parere motivato”.

È stato osservato in dottrina che, da un'analisi meramente letterale, la parola “motivato” è un aggettivo neutro che starebbe solo ad indicare il fatto che il parere deve contenere almeno un argomento in sostegno o contro la proposta.⁴³⁶ Tuttavia, dall'art. 6 del Protocollo n. 2 e dalla lettera del Presidente della Commissione

⁴³³ Cfr. *ex multis* A. DASHWOOD, M. DOUGAN, B. RODGER, E. SPAVENTA, D. WYATT, *op. cit.* pp.119-122.

⁴³⁴ Così P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *op. cit.* par. 45. Sul punto cfr. anche U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità cit.* pp. 90-92.

⁴³⁵ Non a caso l'art. 10 TUE, che esprime il principio di prossimità, è inserito nel Titolo II sulle «Disposizioni relative ai principi democratici» e va letto insieme all'art. 3 sul diritto di ogni cittadino a partecipare alla vita democratica dell'Unione. La previsione di un potere di controllo sulla sussidiarietà, principio che si coniuga insieme a quello di prossimità, suona pertanto come un'accresciuta sensibilità rispetto ai principi democratici. In questo senso v. U. VILLANI, *Valori comuni cit.* pp. 90-91.

⁴³⁶ Cfr. *Ivi* par. 50.

europea del 1° dicembre del 2009, si evince che per “parere motivato” si deve intendere un parere negativo sulla conformità di una proposta di atto legislativo al principio di sussidiarietà, trasmesso da un Parlamento nazionale all’autore dell’iniziativa entro il termine di otto settimane.⁴³⁷

Ciononostante, la violazione del principio di sussidiarietà è una condizione necessaria ma di per sé non sufficiente. Infatti il parere motivato non potrebbe limitarsi ad una semplice constatazione della violazione del principio di sussidiarietà, ma dovrebbe includere anche, attraverso un’analisi giuridica che tenga anche conto dei costi e dei benefici dell’azione sovranazionale, i motivi per i quali sarebbe preferibile l’intervento nazionale o regionale piuttosto che quello europeo.⁴³⁸

Tuttavia, bisogna rilevare che molto spesso i pareri motivati trasmessi dai Parlamenti nazionali non si limitano ad una valutazione della conformità di un progetto di atto legislativo con il principio di sussidiarietà, ma si estendono anche al controllo sulla base giuridica dell’atto, all’esame sul principio di proporzionalità o a valutazioni sul merito della proposta.⁴³⁹

La Commissione europea, infatti, nella Relazione “Legiferare meglio” del 2011 – nella quale l’”Esecutivo europeo” effettua un bilancio annuale sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità⁴⁴⁰ - ha osservato che in diversi casi, i Parlamenti nazionali hanno utilizzato argomentazioni sostanziali per motivare una violazione del principio di sussidiarietà, come ad esempio i potenziali effetti negativi di una proposta sulla situazione economica generale. Altri Parlamenti

⁴³⁷ Cfr. *Ibidem*. Secondo la definizione elaborata dalla Commissione Affari Giuridici del Parlamento europeo i “pareri motivati” sono «*submissions which indicate the non-compliance of a draft legislative act with the principle of subsidiarity and have been communicated to the European Parliament within the eight week deadline referred to in Article 6 of Protocol No 2 of the Treaty of Lisbon*». Mentre invece «*[c]ontributions” indicate any other submissions which do not fulfil the criteria listed above for a reasoned opinion*». V. Nota giuridica dell’Unità per il Dialogo Legislativo della Direzione per le Relazioni con i Parlamenti nazionali del Parlamento europeo, 23 maggio 2012.

⁴³⁸ P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *op cit.*, par. 53.

⁴³⁹ Cfr. *Relazione della Commissione di Sussidiarietà e Proporzionalità (“Legiferare meglio” – 19° relazione riguardante l’anno 2011)*, 10 luglio 2012, COM(2012)373.

⁴⁴⁰ La pubblicazione annuale di una relazione sull’applicazione dell’art. 5 TUE (ossia sull’applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità) costituisce un obbligo per la Commissione che deriva dall’art. 9 del Protocollo n. 2. Al contrario, la pubblicazione della relazione annuale sui rapporti con i Parlamenti nazionali risponde ad un’iniziativa autonoma della Commissione europea avviata nel febbraio 2005 (v. *supra*. § 1). Entrambi i documenti sono pubblicati contestualmente.

hanno basato invece le proprie conclusioni su argomenti di sussidiarietà e proporzionalità o su una base giuridica presumibilmente sbagliata o non specificata.⁴⁴¹

Per quanto riguarda la base giuridica, bisogna sottolineare che essa è cruciale ai fini del coinvolgimento dei Parlamenti nazionali. Difatti, a seconda della scelta della base giuridica, una proposta di atto legislativo può ricadere nell'area delle competenze esclusive o concorrenti dell'Unione europea.⁴⁴²

Si noti che le proposte legislative relative a settori di competenza esclusiva dell'Unione, non rientrano nella fattispecie prevista dal Protocollo n. 2 ai fini dell'applicazione dell'*early warning system* e del meccanismo del cartellino giallo o arancione. Esse pertanto non impongono alle Istituzioni l'adempimento degli obblighi previsti da tali procedure.⁴⁴³ È evidente quindi che attraverso la scelta della base giuridica la Commissione potrebbe limitare fortemente le prerogative riconosciute ai Parlamenti nazionali.

A tal proposito bisogna segnalare che talvolta la Commissione ha identificato una doppia base giuridica per alcune proposte legislative, dato che queste potevano rientrare sia tra le competenze esclusive che concorrenti. Considerando la competenza concorrente assorbita in quella esclusiva la Commissione è venuta in questo modo a escludere il controllo sulla sussidiarietà di cui al Protocollo n. 2.⁴⁴⁴

Alcuni Parlamenti nazionali ritengono pertanto che il controllo della base giuridica della proposta di atto legislativo sia implicitamente ricompreso nell'esame di sussidiarietà.

⁴⁴¹ V. *Ivi*, p. 5.

⁴⁴² Cfr. P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *op. cit.* par. 58;

⁴⁴³ Si ricordi che il controllo dei Parlamenti nazionali di cui al Protocollo n. 2 riguarda solo ed esclusivamente le proposte di atti legislativi, ossia le proposte adottate secondo la procedura legislativa ordinaria o la procedura legislativa speciale, **purché non siano di competenza esclusiva dell'Unione**. È evidente, infatti, che dove è prevista la competenza esclusiva, la necessità dell'azione dell'UE è presunta *ex lege* e non opera la sussidiarietà. Il principio non riguarda la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, bensì il loro esercizio. È nei settori in cui vi sono competenze concorrenti che opera la sussidiarietà e di conseguenza anche il meccanismo di controllo sulla sussidiarietà. Cfr. *Relazione della Commissione di Sussidiarietà e Proporzionalità* ("Legiferare meglio" – 19° relazione cit.) p. 4; R. BIN, P. CARETTI, *op. cit.* pp. 111-116; C. FAVILLI, *loc. cit.* p. 259; P. DE PASQUALE, *loc. cit.* pp. 203-216.

⁴⁴⁴ Cfr. P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *op. cit.* par. 58.

Tra le Assemblee che sostengono che l'esame di sussidiarietà si estenda al suo presupposto, ossia alla base giuridica, c'è la Camera dei Deputati italiana.

Nei tre pareri motivati trasmessi alla Commissione europea nel 2011, l'Assemblea di Palazzo Montecitorio ha affermato che «*la valutazione della correttezza della base giuridica dei progetti legislativi dell'Unione europea è propedeutica rispetto al meccanismo per il controllo di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali di cui al Protocollo n. 2*». ⁴⁴⁵ Pertanto secondo la Camera dei Deputati i Parlamenti nazionali possono adottare pareri motivati *ex art. 6* del Protocollo n. 2 nel caso in cui riscontrino il ricorso ad una base giuridica non corretta o inappropriata rispetto al contenuto e alle finalità di un progetto legislativo europeo. ⁴⁴⁶

Come si è detto sopra, in diversi casi i pareri motivati trasmessi dai Parlamenti nazionali contengono anche argomentazioni sui profili di proporzionalità dell'atto. ⁴⁴⁷

Da un'analisi del testo del Protocollo n. 2 si evince chiaramente che, sebbene il titolo ed il preambolo - quando si parla dell'«*applicazione*» e del «*sistema di controllo*» - facciano riferimento indistintamente a entrambi i principi, c'è una chiara distinzione tra proporzionalità e sussidiarietà al momento di disciplinare il meccanismo di *early warning*. Difatti, mentre gli articoli 1, 5 e 9 di detto Protocollo, che prevedono sostanzialmente degli obblighi in capo alle Istituzioni (obbligo di vigilanza, di motivazione e di redigere una relazione annuale

⁴⁴⁵ V. Pareri motivati della Camera dei Deputati sulla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria* (COM(2011)215 def.); sulla *Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria in relazione al regime di traduzione applicabile* (COM(2011)216 def.); *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006* (COM(2011)615 def.). I pareri motivati sono reperibili su www.ipex.eu.

⁴⁴⁶ Cfr. Parere motivato della Camera dei Deputati sulla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006*, (COM(2011)615 def.).

⁴⁴⁷ Cfr. *Relazione della Commissione di Sussidiarietà e Proporzionalità ("Legiferare meglio" – 19° relazione cit. p. 5.*

sull'applicazione dell'art. 5 TUE⁴⁴⁸) fanno riferimento sia alla sussidiarietà che alla proporzionalità, gli articoli 6 e 7, che riguardano specificamente il meccanismo di controllo, fanno cenno al solo principio di sussidiarietà.⁴⁴⁹

Anche in questo caso, molti Parlamenti nazionali (come ad es. il *Senát* ceco, il *Folketing* danese, la *House of Lords* britannica ed il *Bundesrat* austriaco e tedesco) utilizzano anche argomenti sulla proporzionalità per motivare i pareri da trasmettere alla Commissione. In questo modo essi non contestano solo la legittimità dell'intervento dell'Unione in relazione al riparto di competenze, bensì anche l'intensità dell'intervento stesso.⁴⁵⁰

Potrebbe però sostenersi che sussidiarietà e proporzionalità sono principi strettamente connessi tra loro, ma distinti. Difatti, mentre il primo riguarda l'*an* dell'azione europea, il secondo guarda al *quantum* (o al *quomodo*) della stessa.⁴⁵¹

L'esame sulla proporzionalità di un atto legislativo viene ad essere quindi logicamente posteriore a quello di sussidiarietà: la proporzionalità è un criterio interno e successivo all'esame di legittimità sussidiaria che ha come obiettivo quello di evitare che «*il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione [vadano al di là di] quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati*».⁴⁵²

Peraltro il principio di proporzionalità opera anche al di fuori del principio di sussidiarietà, come regola generale dell'esercizio delle competenze comunitarie. Esso non si limita, come la sussidiarietà, alle materie di competenza concorrente poiché è parte del generale canone di "ragionevolezza" a cui sono sottoposte tutte le norme che incidono sui diritti dei privati o sulle prerogative degli Stati membri

⁴⁴⁸ Si tratta della Relazione annuale della Commissione europea "Legiferare meglio".

⁴⁴⁹ Cfr. A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali cit.* pp. 342-344, l'A. osserva che un indizio fattuale riguardo la tendenza dei Parlamenti nazionali ad estendere il proprio controllo al principio di proporzionalità si poteva già rinvenire «*nei primi esercizi di sperimentazione del sistema di controllo promossi dalla COSAC, [in cui] i Parlamenti nazionali che vi hanno aderito hanno fatto largo ricorso nei loro pareri al principio di proporzionalità, come principio di condizionalità politica ai pareri favorevoli sulla sussidiarietà, con clausole assai vincolanti – e dettate da specifiche preoccupazioni nazionali – per l'azione dell'Unione*». Sui "progetti pilota" della COSAC v. A. ESPOSITO, *La COSAC e il controllo di sussidiarietà cit.* pp. 1 e ss.; C. FASONE, *I Parlamenti dell'Unione cit.* pp. 5-8.

⁴⁵⁰ Cfr. P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *op. cit.* par. 54; *Relazione della Commissione di Sussidiarietà e Proporzionalità ("Legiferare meglio" – 19° relazione cit.)*.

⁴⁵¹ Cfr. R. BIN, P. CARETTI, *op. cit.* pp. 111-116.

⁴⁵² Cfr. art. 5 par. 4 TUE; A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali cit.* pp. 342-344.

e che prevede la congruità tra i mezzi predisposti dal legislatore ed i fini da quest'ultimo perseguiti.⁴⁵³

Secondo un'ulteriore ricostruzione, sebbene lo *scrutiny* delle proposte di atti legislativi dovrebbe essere inteso come una «*three-step analysis*» (sussidiarietà, proporzionalità e merito), esso si traduce nella prassi in un esame ad unica fase. Difatti, da un punto di vista pratico, risulta molto difficile per i parlamentari distinguere i tre profili, i cui confini, sebbene siano giuridicamente definiti, tendono nella prassi ad assumere contorni sfumati e difficilmente riconoscibili.⁴⁵⁴ Ciò viene inoltre confermato dalle procedure parlamentari che, nella maggior parte dei casi, deferiscono l'esame di tutti i profili delle proposte legislative ad un unico organo parlamentare, normalmente la commissione competente per gli affari europei o la commissione competente per materia.⁴⁵⁵

Dall'analisi della prassi emerge quindi piuttosto chiaramente - a dispetto di quanto stabilito dalle disposizioni del Protocollo n. 2 - la tendenza dei Parlamenti nazionali ad estendere l'esame della sussidiarietà da una parte al suo presupposto, ossia alla base giuridica, e dall'altra ad un principio giuridicamente distinto, ossia alla proporzionalità.

Pertanto, da una interpretazione rigorosa delle norme del Protocollo n. 2 si dovrebbe concludere che i Parlamenti nazionali hanno finora ecceduto l'ambito delle prerogative loro conferite. Tuttavia, bisogna sottolineare che è stata la stessa Commissione europea ad aprire la strada - o per lo meno a non opporsi - a tale tendenza.

Infatti, lettera del 1° dicembre 2009 a firma del Presidente Barroso e della Vicepresidente Wallström si è precisato che nell'ottica della Commissione il meccanismo di controllo della sussidiarietà è un esercizio politico e non puramente contabile.⁴⁵⁶ Pertanto, in conformità con un'interpretazione politica dei pareri trasmessi dai Parlamenti nazionali, la Commissione terrà in considerazione, ai fini del raggiungimento delle soglie di cui all'art. 7 del Protocollo n. 2, tutti i

⁴⁵³ Cfr. R. BIN, P. CARETTI, *op. cit.* pp. 111-116; U. VILLANI, *Valori comuni cit.* pp. 93-96.

⁴⁵⁴ Cfr. P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *op. cit.* par. 58.

⁴⁵⁵ Cfr. *Ibidem.*

⁴⁵⁶ Cfr. *Allegato I alla Lettera del Presidente Barroso cit.; Relazione annuale 2009 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali cit.* p. 9.

pareri motivati che sollevino obiezioni sulla conformità di una proposta legislativa al principio di sussidiarietà, anche dove questi indichino differenti ragioni di difformità della proposta rispetto al principio o riguardino diverse disposizioni della stessa proposta.⁴⁵⁷

L'unica raccomandazione rivolta dalla Commissione ai Parlamenti nazionali è di «*formulare pareri che differenzino nella misura del possibile gli aspetti inerenti alla sussidiarietà dai commenti attinenti alla sostanza della proposta*». ⁴⁵⁸

A questo proposito la Commissione ha esortato i Parlamenti nazionali ad essere chiari sulla valutazione della proposta sotto il profilo della sussidiarietà e ha precisato infine che ogni Parlamento è libero di determinare il proprio metodo di lavoro e la forma da dare al parere motivato.⁴⁵⁹

Ciò che rileva per la Commissione è pertanto il *nomen*, cioè che il parere trasmesso dai Parlamenti nazionali sia definito come “parere motivato”.

Sembra emergere pertanto un concetto politico di sussidiarietà che è distinto da quello giuridico e che ha diritto di cittadinanza nell'ambito del meccanismo di controllo previsto dal Protocollo n. 2.⁴⁶⁰

Il principio di sussidiarietà infatti, come ripetuto più volte nel corso di questa trattazione, è un principio giuridico (v. art. 5 TUE), ma con una natura intrinsecamente politica connessa alla fondamentale funzione di «*individuare, concretamente, il governo abilitato all'azione pubblica. [...]Lo spostamento del livello decisionale è, come ciascuno intende, di per sé atto politico: e dei più rilevanti*». ⁴⁶¹

Un parziale correttivo al primato della politica in questo sistema deriva dalla “giustiziabilità” delle proposte di atti legislativi per violazione del principio di sussidiarietà. Come si è visto, *ex art. 8 del Protocollo n. 2* la Corte di Giustizia dell'Unione europea può infatti pronunciarsi sui ricorsi per violazione del

⁴⁵⁷ V. *Allegato I alla Lettera del Presidente Barroso cit.*

⁴⁵⁸ V. *Ibidem.*

⁴⁵⁹ V. *Ibidem.*

⁴⁶⁰ Sulla politicità dei principi di sussidiarietà e proporzionalità *cfr.* A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali cit.* pp. 340-344.

⁴⁶¹ V. *Ibidem*, p. 340.

principio di sussidiarietà trasmessi da uno Stato membro o trasmessi per conto del rispettivo Parlamento o di una sua Camera.⁴⁶²

È infatti solo sulla «*soglia della Corte*» che il principio di sussidiarietà si spoglierebbe di questa valenza politica per essere valutato in conformità con criteri propriamente giuridici. In questo modo la Corte potrebbe venire a “giuridicizzare” criteri di per sé aperti alla discrezionalità politica dando senso e significato giuridico agli obblighi di motivazione (v. art. 5 Protocollo n. 2), ai requisiti della «*relazione tecnica circostanziata*», agli «*indicatori qualitativi e, possibilmente, quantitativi*», alla «*valutazione dell’impatto finanziario e amministrativo*» sui diversi livelli di governo e sugli «*operatori economici e sui cittadini*». ⁴⁶³

In conclusione, si può affermare che nell’ambito del meccanismo di controllo di sussidiarietà è prevalsa una interpretazione politica, avallata, come si è visto, dalla stessa Commissione europea, che ha voluto impostare la sussidiarietà come un semplice ed eventuale profilo della più generale valutazione svolta dai Parlamenti nazionali nel quadro del dialogo politico.

Il meccanismo di *early warning* può avere effetti potenzialmente paralizzanti per il processo decisionale europeo, ma l’adozione di un criterio politico per il computo dei pareri motivati mira a valorizzarlo come strumento di interlocuzione e come ulteriore occasione di dialogo e di confronto con i Parlamenti nazionali. Prevale pertanto una logica incentrata sulla dialettica, in cui il «*principio di sussidiarietà è parte di una relazione politica più estesa tra la Commissione e i parlamenti nazionali*». ⁴⁶⁴

Questo approccio della Commissione sarebbe inoltre giustificato dalla volontà di evitare un inutile contenzioso dinnanzi alla Corte di Giustizia innescato da una rigida (e giuridicamente corretta) interpretazione delle norme del Protocollo. ⁴⁶⁵

⁴⁶² Cfr. A MANZELLA, *I Parlamenti nazionali cit.* pp. 340-342.

⁴⁶³ V. art. 5 Protocollo n. 2; cfr. *Ibidem*.

⁴⁶⁴ Cfr. *Relazione annuale 2009 sulle relazioni tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali cit.* p. 9. Cfr. A. ESPOSITO, *loc. cit.* p. 1141.

⁴⁶⁵ Cfr. A. ESPOSITO, *loc. cit.* p. 1141.

2.1) Aspetti formali della procedura di *early warning*

Per quanto riguarda gli aspetti di carattere formale relativi al funzionamento concreto della procedura di cui al Protocollo n. 2, il punto di riferimento è costituito dalla citata lettera del 1° dicembre del 2009, a firma del Presidente Barroso e dalla Vicepresidente Wallström.

Secondo le «*Disposizioni pratiche relative all'attuazione del controllo del principio di sussidiarietà*» allegate alla lettera, la Commissione, contestualmente all'inoltro al Legislatore dell'Unione (Parlamento europeo e Consiglio) invia ai Parlamenti nazionali, per via elettronica, tutti i documenti di consultazione e i progetti di atti legislativi, facendone avere copia alla rete IPEX.

In virtù del principio di uguaglianza linguistica (cfr. art. 55 TUE) la Commissione è tenuta a trasmettere tutti i documenti nelle 23 lingue ufficiali dell'Unione.⁴⁶⁶

Tuttavia l'invio non avviene in modo simultaneo: «*le diverse versioni linguistiche richieste dalle singole camere verranno trasmesse successivamente, in funzione della disponibilità*».⁴⁶⁷ La trasmissione con tempi differenziati, peraltro già effettuata ai fini del dialogo politico, comporta che alcuni Parlamenti che utilizzano la stessa lingua di lavoro della Commissione (ossia l'inglese, il francese o il tedesco), vengano spesso a disporre di un termine per l'esame dei documenti superiore alle otto settimane previste *ex art. 6* del Protocollo n. 2.⁴⁶⁸

I progetti di atti legislativi soggetti al controllo di sussidiarietà, ossia i progetti che ricadono nelle materie in cui è prevista la competenza concorrente dell'Unione europea, sono accompagnati da una lettera di trasmissione («*lettre de saisine*») nella quale si fa esplicita menzione della procedura di cui al Protocollo n. 2 e dei termini applicabili (*dies a quo* e *dies ad quem*). L'invio della *lettre de saisine* segna l'inizio del termine di otto settimane.⁴⁶⁹ Essa viene inviata all'atto della trasmissione dell'ultima versione linguistica di un determinato documento. Il

⁴⁶⁶ Cfr. art. 4 Protocollo n. 1; art. 6 Protocollo n. 2.

⁴⁶⁷ V. *Allegato I alla Lettera di José Manuel Barroso e Margot Wallström ai Parlamenti nazionali del 1 dicembre 2009*. Nella missiva si chiede infatti ai Presidenti delle Camere dei Parlamenti nazionali di comunicare in che lingua le Assemblee da loro presiedute intendono ricevere i documenti della Commissione.

⁴⁶⁸ Cfr. P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *op. cit.* par. 48-49; A. ESPOSITO, *loc. cit.* p. 1138.

⁴⁶⁹ Il periodo che va dal 1° al 31 agosto, non viene incluso nel calcolo relativo alle otto settimane. Cfr. *Allegato I della Lettera del Presidente Barroso cit.*

Parlamento europeo, il Consiglio e la rete IPEX vengono informati della trasmissione della *lettre de saisine*.⁴⁷⁰

La Commissione europea analizza ciascun parere motivato trasmesso entro il termine di otto settimane, verificando il raggiungimento delle soglie di cui all'art. 7 del Protocollo n. 2. Se allo scadere di detto termine le soglie previste sono raggiunte, la Commissione provvederà ad attivare il meccanismo di controllo della sussidiarietà e comunicherà una valutazione politica delle proposte che hanno determinato il raggiungimento della soglia. I Parlamenti nazionali, il Parlamento europeo, il Consiglio e l'IPEX vengono debitamente informati al riguardo.⁴⁷¹

Per le procedure di cartellino giallo o arancione il Collegio della Commissione europea decide, motivando la sua scelta, se mantenere, modificare o ritirare la proposta legislativa. La decisione motivata viene trasmessa con una comunicazione della Commissione ai Parlamenti nazionali, al Parlamento europeo, al Consiglio e alla rete IPEX.⁴⁷²

Nella procedura di cartellino arancione la Commissione provvede ad allegare alla comunicazione anche i pareri motivati trasmessi dai Parlamenti nazionali.⁴⁷³

Nel caso in cui allo scadere delle otto settimane le soglie di cui all'art. 7 del Protocollo n. 2 non siano state raggiunte, o i pareri siano stati trasmessi dopo il suddetto termine, la Commissione risponderà ai Parlamenti nazionali interessati nell'ambito del dialogo politico.⁴⁷⁴

Per quanto riguarda i documenti della Commissione è stato osservato in dottrina che, siccome la procedura di controllo sulla sussidiarietà ed il dialogo politico informale vengono in una certa misura a sovrapporsi,⁴⁷⁵ si possono distinguere due grandi categorie di atti. Nella prima rientrano le proposte legislative in settori che non sono di competenza esclusiva dell'Unione europea per le quali opera pertanto il meccanismo di controllo sulla sussidiarietà (*early warning system*);

⁴⁷⁰ V. *Ibidem*.

⁴⁷¹ V. *Ibidem*.

⁴⁷² V. *Ibidem*.

⁴⁷³ V. *Ibidem*.

⁴⁷⁴ V. *Ibidem*.

⁴⁷⁵ Cfr. *Relazione annuale 2010 sui rapporti tra la Commissione e i Parlamenti nazionali cit.* p. 5.

nella seconda rientrano invece le proposte legislative in settori di competenza esclusiva dell'Unione europea (per le quali non opera il meccanismo di controllo sulla sussidiarietà, ma è previsto ugualmente il termine di garanzia di otto settimane) ed i documenti di consultazione, programmazione e strategia, sui quali lo scambio di pareri tra Commissione e Parlamenti avviene nel quadro del dialogo politico senza le formalità previste per la procedura di *early warning*.⁴⁷⁶

2.2) La Proposta Regolamento “Monti II”: il primo cartellino giallo

Il 22 maggio del 2012, per la prima volta dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i Parlamenti nazionali hanno opposto il cartellino giallo ad una proposta legislativa dell'Unione europea.⁴⁷⁷

Si tratta della Proposta di Regolamento del Consiglio sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, meglio conosciuta come “Iniziativa Monti II”⁴⁷⁸ (o proposta di Regolamento “Monti II”).⁴⁷⁹

Il progetto di atto legislativo è stato adottato dalla Commissione il 21 marzo 2012. Esso ha come base giuridica l'art. 352 TFUE⁴⁸⁰ (c.d. “clausola di flessibilità”) e segue pertanto una procedura legislativa speciale che prevede il voto all'unanimità del Consiglio e la previa approvazione del Parlamento europeo.⁴⁸¹

⁴⁷⁶ Così ESPOSITO, *loc. cit.* p. 1138.

⁴⁷⁷ Cfr. C. FASONE, *I Parlamenti nazionali oppongono per la prima volta il c.d. “cartellino giallo” ad una proposta legislativa dell'Unione europea*, 2012, in Amministrazione in Cammino, www.amministrazioneincammino.luiss.it; *Nota giuridica dell'Unità per il Dialogo Legislativo della Direzione per le Relazioni con i Parlamenti nazionali del Parlamento europeo*, 23 maggio 2012; <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120130.do#dossier-APP20120064>; http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201461

⁴⁷⁸ Dal nome del suo principale ispiratore, l'allora Commissario europeo per la concorrenza Mario Monti.

⁴⁷⁹ *Proposta di regolamento del Consiglio sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi*, 21 marzo 2012, COM(2012) 130 final.

⁴⁸⁰ Cfr. http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201461

⁴⁸¹ Cfr. art. 352 par. 1 TFUE.

Il 27 marzo 2012 il progetto legislativo è stato trasmesso a tutti i Parlamenti nazionali nella rispettiva versione linguistica.⁴⁸² Allo scadere del termine di otto settimane, in data 22 maggio 2012, 12 Parlamenti rappresentanti 19 voti⁴⁸³ hanno adottato e trasmesso alla Commissione europea i propri pareri motivati.⁴⁸⁴

Essendo stata raggiunta entro il termine di otto settimane la soglia prevista dall'art. 7 del Protocollo n. 2 (1/3 dell'insieme di voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, ossia 18 voti) è scattato il cartellino giallo.

Peraltro, nel caso di specie non si sarebbe potuto configurare il cartellino arancione in quanto l' "Iniziativa Monti II" segue una procedura legislativa speciale (art. 352 TFUE), mentre il cartellino arancione può essere opposto solo contro una proposta di atto legislativo da adottare con procedura legislativa ordinaria (cfr. art. 7 par. 3 Protocollo n. 2). Inoltre, in data 22 maggio 2012, *dies ad quem* del termine di otto settimane, erano pervenuti alla Commissione "solo" 12 pareri motivati rappresentanti 19 voti, mentre per il cartellino arancione sarebbero stati necessari almeno 28 voti.⁴⁸⁵

Fino ad oggi il Collegio dei Commissari non ha ancora adottato la decisione motivata sul ritiro, la modifica o il mantenimento della proposta (cfr. art. 7 par. 2 co. 2 Protocollo n. 2).

Tuttavia, il 12 settembre 2012, alla vigilia dell'annuale discorso sullo stato dell'Unione, il Presidente della Commissione europea Barroso ha annunciato, in

⁴⁸² V. la *lettre de saisine* trasmessa dal Segretariato Generale della Commissione europea in data 27 marzo 2012 (SG-Grefe(2012) D/ 5546), reperibile su www.ipex.eu.

⁴⁸³ Ex art. 7 par. 2 co. 2 del Protocollo n. 2 «[c]iascun parlamento nazionale dispone di due voti, ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale. In un sistema parlamentare nazionale bicamerale, ciascuna delle due camere dispone di un voto».

⁴⁸⁴ Cfr. <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120130.do#dossier-APP20120064>. Si tratta della Camera dei Rappresentanti belga (*Chambre des Représentants*, 1 voto), del Parlamento danese (*Folketing*, 2 voti), del Parlamento finlandese (*Eduskunta*, 2 voti), del Senato francese (*Sénat*, 1 voto), del Parlamento lettone (*Saeima*, 2 voti), della Camera dei Deputati del Lussemburgo (*Chambre des Députés*, 2 voti), del Parlamento maltese, (*Kamra tad Deputati*, 2 voti), della Camera bassa polacca (*Sejm*, 1 voto), del Parlamento portoghese (*Assembleia da Republica*, 2 voti), del Parlamento svedese (*Riksdagen*, 2 voti), della Camera bassa olandese (*Tweede Kamer Staten Generaal*, 1 voto), della Camera bassa britannica (*House of Commons*, 1 voto).

⁴⁸⁵ Cfr. *Nota giuridica dell'Unità per il Dialogo Legislativo della Direzione per le Relazioni con i Parlamenti nazionali del Parlamento europeo*, 23 maggio 2012

una lettera inviata al Presidente del Parlamento europeo Schulz, che la Commissione intende ritirare la proposta di Regolamento “Monti II”.⁴⁸⁶

In un’altra missiva trasmessa nello stesso giorno al Presidente Schulz e firmata dai Commissari Maroš Šefčovič e László Andor,⁴⁸⁷ sono stati sinteticamente elencati i principali argomenti posti alla base dei pareri motivati dei Parlamenti nazionali e sono state delineate le ragioni per le quali la Commissione si è orientata a non dare seguito alla suddetta proposta di Regolamento.⁴⁸⁸

Nella lettera si legge, infatti, che la Commissione ha valutato con attenzione le questioni messe in luce dai Parlamenti nei pareri motivati, riscontrando che le preoccupazioni espresse hanno riguardato in particolare il valore aggiunto della bozza di Regolamento, la scelta della base giuridica, la competenza dell’UE sulla materia oggetto di regolamentazione, le implicazioni dei principi generali previsti all’art. 2 o i riferimenti al principio di proporzionalità dell’art. 3 par. 4 e del considerando n. 13. Perplessità sono state espresse anche riguardo l’uguale accesso ai meccanismi di risoluzione delle controversie (art. 3) e al meccanismo di allerta (art. 4).⁴⁸⁹

Sulla base delle summenzionate argomentazioni formulate dai Parlamenti nazionali, la Commissione tuttavia non ha ritenuto che il principio di sussidiarietà fosse stato violato.⁴⁹⁰

Allo stesso tempo la Commissione ha preso attentamente nota delle opinioni espresse dai Parlamenti nazionali, così come dell’attuale stato del dibattito tra il Consiglio ed il Parlamento europeo. In tale contesto l’”Esecutivo europeo” ha pertanto manifestato l’intenzione di ritirare la proposta di Regolamento, riconoscendo che quest’ultima difficilmente potrà raccogliere anche all’interno

⁴⁸⁶ Cfr. Lettera del Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso al Presidente del Parlamento europeo Martin Schulz, 12 settembre 2012.

⁴⁸⁷ Maroš Šefčovič è Vicepresidente della Commissione ed è competente per le relazioni interistituzionali e l’amministrazione. László Andor è il Commissario competente per l’occupazione, gli affari sociali e l’integrazione. Cfr. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/index_it.htm (consultato il 15 settembre 2012).

⁴⁸⁸ Cfr. Lettera del Vicepresidente Maroš Šefčovič e del Commissario László Andor al Presidente del Parlamento europeo Martin Schulz, 12 Settembre 2012, ARES(2012) 1059651.

⁴⁸⁹ Per il testo della *Proposta di Regolamento del Consiglio sull’esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi*, 21 marzo 2012, COM(2012) 130 final (c.d. “Monti II”), v. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0130:FIN:IT:PDF>; Cfr. Lettera del Vicepresidente Maroš Šefčovič e del Commissario László Andor cit.

⁴⁹⁰ Cfr. Lettera del Vicepresidente Maroš Šefčovič e del Commissario László Andor cit.

del Parlamento europeo e del Consiglio il sostegno politico necessario ai fini della sua adozione.⁴⁹¹

L'orientamento della Commissione sembrerebbe pertanto confermare quanto detto in precedenza sul funzionamento concreto del meccanismo di *early warning*. Si noti infatti che i pareri motivati trasmessi dai Parlamenti nazionali presentano argomentazioni riguardanti solo parzialmente il profilo della sussidiarietà. Le censure espresse si estendono anche alla base giuridica, alla proporzionalità o al merito della proposta. Ciononostante la Commissione ha considerato rilevanti, ai fini del raggiungimento del *quorum* per il cartellino giallo, tutti i pareri motivati, guardando sostanzialmente al *nomen* degli atti trasmessi dai Parlamenti nazionali. Nell'ambito del meccanismo di controllo di sussidiarietà prevale pertanto una interpretazione politica, avallata dalla stessa Commissione europea che ha voluto impostare la sussidiarietà come un semplice ed eventuale profilo della più generale valutazione svolta dai Parlamenti nazionali nel quadro del dialogo politico.

L'adozione di un criterio politico, e non meramente contabile, per il computo dei pareri motivati, mira a valorizzare l'*early warning system* come strumento di interlocuzione e come ulteriore occasione di dialogo e di confronto con i Parlamenti nazionali. Si impone pertanto una logica incentrata sulla dialettica, in cui il «*principio di sussidiarietà è parte di una relazione politica più estesa tra la Commissione e i parlamenti nazionali*».⁴⁹²

Il cartellino giallo, che si traduce sostanzialmente in un obbligo di riesame della proposta legislativa da parte del suo autore, sembrerebbe un meccanismo perfettamente compatibile con il sistema multilivello dell'Unione⁴⁹³, in quanto

⁴⁹¹ Cfr. *Ibidem*.

⁴⁹² V. *Relazione annuale 2009 sulle relazioni tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali*, 2 giugno 2010, COM(2010) 291, p. 9.

⁴⁹³ Per sistema multilivello non si intende un modello piramidale in cui soltanto lo Stato risulta titolare dei poteri di sovranità, ma un modello a strati o a livelli, in cui la diffusione dei poteri avviene tra le sue differenti componenti. Nel caso di specie le principali componenti del sistema multilivello sarebbero l'Unione europea, gli Stati membri e gli enti locali. Sulle nuove configurazioni della sovranità statale cfr. A. DEL VECCHIO, *I Tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Bari, Cacucci Editore, 2009, pp. 153-171. MANZELLA definisce il sistema europeo un modello di costituzionalismo a più livelli, cfr. A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali cit.* pp. 333-349.

prevede quella «*interferenza cooperativa*» che è funzionale ad una piena legittimazione del processo decisionale europeo.⁴⁹⁴

Nel caso di specie l'«interferenza» dei Parlamenti nazionali ha infatti arrestato il cammino avviato dalla Commissione sulla proposta “Monti II”, innescando una riflessione sulla base delle osservazioni trasmesse e dello stato attuale del dibattito del Legislatore europeo. Il dato interessante che emerge è che l'intenzione di ritirare la proposta di Regolamento non si basa sulla violazione del principio di sussidiarietà (che infatti la Commissione afferma esplicitamente di non ritenere violato), ma su di una considerazione di carattere politico: la proposta ha sollevato numerose perplessità in una parte dei Parlamenti nazionali (7 Parlamenti e 5 Camere) e verosimilmente non avrebbe ottenuto l'approvazione del Consiglio e del Parlamento europeo.

Ciò confermerebbe che l'*early warning system* - che dalla lettera del Trattato risulta essere esclusivamente un meccanismo di controllo sulla sussidiarietà - sia stato adeguato dalla prassi a sistema di interlocuzione e di dialogo cooperativo tra i diversi livelli istituzionali del sistema multilivello europeo.

⁴⁹⁴ Cfr. A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali cit.* pp. 333-339.

Capitolo IV

IL QUADRO COMPLESSIVO DELLA COOPERAZIONE INTERPARLAMENTARE: REGOLE DI FUNZIONAMENTO E PROBLEMATICHE APPLICATIVE

1) Le origini della cooperazione interparlamentare e il suo assetto nei Trattati e nei Protocolli

Con il *nomen* “cooperazione interparlamentare” si indicano una serie di attività, che possono assumere forme più o meno istituzionalizzate, tendenzialmente orientate alla collaborazione tra Assemblee parlamentari (di Stati o di organizzazioni internazionali) e finalizzate alla realizzazione di obiettivi di carattere politico o amministrativo.

La cooperazione interparlamentare può configurarsi pertanto secondo schemi e modalità molto diverse (ad es. bilaterale o multilaterale; a carattere contingente o permanente, verticale o orizzontale, etc.).⁴⁹⁵

Nell’esperienza comunitaria la cooperazione interparlamentare venne a svilupparsi di pari passo con il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nella costruzione europea, accompagnando e offrendo un forte contributo al loro

⁴⁹⁵ Cfr. M. OLIVETTI, *loc. cit.*, par. 93. Sulla cooperazione interparlamentare nell’Unione europea cfr. *ex pluribus*: C. FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri dell’Unione europea nel decision-making comunitario*, in: Carmela Decaro e Nicola Lupo (a cura di) “Il «dialogo» tra parlamenti: obiettivi e risultati”, Roma, Luiss University Press, 2009, pp. 159-244; P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *loc. cit.* par. 120-176; M. OLIVETTI, *loc. cit.*, par. 79-104; A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali cit.* pp. 1127-1152.

progressivo riconoscimento quali «*interlocutori diretti delle Istituzioni*»⁴⁹⁶ e «*attori a livello di Unione*».⁴⁹⁷

Come si è visto, le prime esperienze di cooperazione interparlamentare cominciarono a maturare sul finire degli anni Settanta.⁴⁹⁸

La rottura del legame organico tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo assicurato dal sistema del doppio mandato parlamentare, diede un primo impulso alla creazione di forme di cooperazione e di strumenti di collegamento, a cui si aggiunse la progressiva presa di coscienza da parte dei Parlamenti statali degli effetti che il processo di integrazione europea stava producendo sulle proprie funzioni nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali.⁴⁹⁹

Tuttavia nella c.d. “prima fase” (dal 1979 al 1987), le relazioni interparlamentari furono caratterizzate da un approccio piuttosto renitente da parte del Parlamento europeo. L’Assemblea di Strasburgo aveva infatti bisogno di definire il proprio ruolo nella costruzione europea e di stabilire la propria posizione nei confronti dei Parlamenti nazionali. Il Parlamento europeo riteneva che i poteri dei Parlamenti nazionali potessero sostanzialmente eclissarlo e temeva che, attraverso le tradizionali funzioni di indirizzo e controllo sull’Esecutivo, questi ultimi potessero condizionare l’attività del Consiglio acquisendo così una prerogativa assolutamente preclusa al PE.⁵⁰⁰

In questi anni le relazioni con i Parlamenti nazionali furono pertanto intese dal Parlamento europeo in senso prevalentemente competitivo.⁵⁰¹

Il punto di svolta fu l’adozione nel 1986 dell’Atto Unico europeo, che segnò un progressivo cambio di approccio da ambedue le parti. Da un lato, come si è visto, i Parlamenti nazionali iniziarono ad avere contezza della perdita di sovranità determinata dal processo di integrazione europea e cominciarono a reagire cercando nuovi canali di intervento, anche “esterni”, che prescindessero dai

⁴⁹⁶ Così S. DE BELLIS, *loc. cit.* pp. 609 e ss.; L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali cit.* pp. 171 e ss.

⁴⁹⁷ Cfr. A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali cit.* pp.1128-1131. *Risoluzione del Parlamento europeo cit.*, p. 12, Relatore: on. Elmar BROK. Sull’evoluzione del ruolo dei Parlamenti nazionali nel cammino di integrazione europea v. *supra* cap. I e bibliografia ivi citata.

⁴⁹⁸ V. *supra* Cap I.

⁴⁹⁹ Cfr. *supra* Cap. I e bibliografia ivi citata.

⁵⁰⁰ Cfr. P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *loc. cit.* par. 120-125.

⁵⁰¹ Cfr. *Ibidem.*

rapporti con il Governo; dall'altra parte il Parlamento europeo iniziò a farsi promotore del rafforzamento della cooperazione interparlamentare, tentando di ricoprire quasi sempre una posizione di *primus inter pares*, attitudine questa che, come vedremo in seguito, sarà conservata dal PE e che è attualmente fonte di dibattito.⁵⁰²

Un chiaro esempio di questo nuovo approccio del Parlamento europeo fu l'esperienza dell'Assise di Roma del 1990, sulla quale quest'ultimo esercitò un controllo e un'influenza che molti Parlamenti nazionali considerarono eccessiva.⁵⁰³

A tale cambiamento di approccio contribuì fortemente anche il c.d. processo di "parlamentarizzazione" dell'Unione europea che ebbe inizio a partire dagli anni Novanta.

Questa espressione sta ad indicare il progressivo e costante incremento dei poteri del Parlamento europeo e - in misura più ridotta e al principio meno evidente - dei Parlamenti nazionali, sui processi decisionali europei.

La "parlamentarizzazione" fu la conseguenza della marginalizzazione dei Parlamenti (in particolar modo dei legislatori nazionali) causata dal processo di integrazione europea. Infatti, come è noto, il trasferimento delle competenze legislative dal livello nazionale a quello europeo, non adeguatamente compensato da un aumento dei poteri del Parlamento europeo, si era tradotto *de facto* nel trasferimento delle stesse agli Esecutivi riuniti nel Consiglio dell'Unione. Questo "cortocircuito" del sistema istituzionale europeo stava alla base delle note critiche sul ridotto tasso di democraticità dell'UE. La "parlamentarizzazione" fu pertanto intesa come il principale antidoto contro il problema del c.d. *deficit* democratico europeo.⁵⁰⁴

In tale contesto anche la concezione del rapporto tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali cambiò radicalmente. Nella relazione Neyts-Uyttebroek, approvata dal Parlamento europeo nel 1997, si riconobbe che i Parlamenti nazionali ed il PE svolgono ruoli distinti e complementari, ma che entrambi hanno una missione comune: rafforzare la responsabilità democratica sulle questioni UE.

⁵⁰² Cfr. Ivi, par. 120-176.

⁵⁰³ Cfr. F. JACOBS, *loc. cit.* p. 6.

⁵⁰⁴ Cfr. P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *loc. cit.* par. 129-130;

Il rafforzamento della cooperazione interparlamentare venne indicato come uno degli strumenti utili a tale scopo. Si riconobbe pertanto l'esigenza, dinnanzi al bisogno comune di abbattere il *deficit* democratico europeo, di impostare le relazioni reciproche in termini di partenariato piuttosto che di rivalità.⁵⁰⁵

Tale impostazione venne sostanzialmente seguita dalla relazione Napolitano del 2002, che sottolineò nuovamente la complementarietà dei ruoli dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo e affermò che la necessaria "parlamentarizzazione" dell'UE doveva poggiare su due pilastri: l'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo per tutte le decisioni dell'Unione e il rafforzamento dei Parlamenti nazionali nel rapporto con i rispettivi Governi. Anche in questa relazione si incoraggiava il rafforzamento della cooperazione interparlamentare, mentre si respingevano le proposte intese alla creazione di una seconda camera legislativa o di un "Congresso" dei Parlamenti nazionali.⁵⁰⁶

Nell'evoluzione dei rapporti interparlamentari ricoprirono una grande rilevanza le esperienze della Convenzione Herzog (1999-2000) e della Convenzione Giscard d'Estaing (2002-2003), grazie alle quali i Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo si trovarono a lavorare fianco a fianco per la redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Costituzione europea.⁵⁰⁷

Infatti, è stato osservato in dottrina che i più significativi sviluppi nelle relazioni tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo si sono avuti proprio a partire dall'istituzione delle due Convenzioni. Tali esperienze di collaborazione avrebbero infatti cambiato i caratteri della cooperazione interparlamentare nell'UE, non tanto con riguardo alla struttura o all'organizzazione, quanto piuttosto nell'approccio ad essa. A partire dalla Convenzione Herzog infatti la cooperazione fu intesa in senso pienamente complementare e cooperativo e fu interpretata come uno strumento attraverso il quale i Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo, agendo insieme e simultaneamente, possono esercitare, potenzialmente, un'influenza cruciale sulle politiche europee.⁵⁰⁸

⁵⁰⁵ Cfr. *Relazione concernente le relazioni tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali*, 22 maggio 1997, (A4-0179/97), relatrice: on. Annemie NEYTS-UYTTEBROECK.

⁵⁰⁶ *Relazione sulle relazioni tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali nel quadro della costruzione europea*, 23 gennaio 2002, (A5-0023/2002), relatore: on. Giorgio NAPOLITANO.

⁵⁰⁷ Cfr. F. JACOBS, *loc. cit.* p. 8.

⁵⁰⁸ P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *loc. cit.* par. 126-128.

Il periodo che va dalla chiusura dei lavori della Convenzione Giscard d'Estaing alla ratifica del Trattato di Lisbona rappresentò l'acme del processo di "parlamentarizzazione", come testimoniato dalla rilevanza che ricoprì la questione del ruolo dei Parlamenti nazionali nel dibattito politico.⁵⁰⁹

Fino al 2004, anno in cui fu firmata la Costituzione europea, nessun trattato aveva mai fatto esplicita menzione o disciplinato la cooperazione interparlamentare. L'unica eccezione era la COSAC, il cui mandato fu riconosciuto dal Trattato di Amsterdam del 1997.

La Costituzione europea (come è noto mai entrata in vigore) e successivamente il Trattato di Lisbona con l'art. 12 TUE ed il Protocollo (n. 1) sul ruolo dei Parlamenti nazionali, hanno fornito per la prima volta una base giuridica per la cooperazione interparlamentare, promuovendo in tal modo lo sviluppo di un processo a lungo termine, senza tuttavia incardinarlo in strutture predefinite, ma lasciandolo sostanzialmente all'autonomia parlamentare.⁵¹⁰

Attualmente la cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo trova esplicita menzione all'art. 12 lett. f) TUE, in cui viene indicata come una delle modalità attraverso le quali i Parlamenti nazionali contribuiscono al buon funzionamento dell'Unione.

Questa deve svolgersi in conformità con le norme del Protocollo n. 1 (v. in particolare artt. 9 e 10). Tuttavia, nonostante i riferimenti espliciti nel diritto primario europeo, la cooperazione interparlamentare si regge sostanzialmente su tre principi fondamentali ed è in gran parte disciplinata dalla prassi e dalle Linee guida adottate dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea tenutasi all'Aja il 2-3 luglio 2004, così come modificate dalla Conferenza di Lisbona del 19-21 luglio del 2008.⁵¹¹

I tre principi cardine della cooperazione sono la parità tra tutti i Parlamenti, l'autonomia e l'indipendenza di ciascun Parlamento o Camera e l'adozione delle decisioni per consenso.

⁵⁰⁹ Cfr. *Ivi* par. 129-130.

⁵¹⁰ Cfr. *Ibidem*; F. JACOBS, *loc. cit.* pp. 1 e ss.

⁵¹¹ A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali cit.* pp. 1127-1152.

L'unica eccezione a quest'ultimo principio sono i contributi della COSAC, che possono essere adottati a maggioranza dei 3/4 dei voti espressi che rappresentino al contempo almeno la metà di tutti i voti.⁵¹²

Inoltre, secondo quanto disposto dall'art. 9 del Protocollo n. 1, «[i]l Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali definiscono insieme l'organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all'Unione europea». Questa disposizione viene implicitamente a riconoscere due dei tre principi fondamentali summenzionati: il principio di autonomia ed il principio parità dei Parlamenti. La norma fornisce inoltre una possibile base giuridica per le future forme di cooperazione interparlamentare (politiche o amministrative) e per quelle passate che si sono sviluppate a partire dalla fine degli anni Settanta.⁵¹³

L'art. 10 del Protocollo n. 1 fa riferimento invece ad una specifica forma di cooperazione interparlamentare, la COSAC, il cui mandato, come detto in precedenza, era già stato formalizzato per la prima volta dal Trattato di Amsterdam del 1997.

L'art. 10 delinea come principali funzioni di questo organo sia la promozione dello scambio di informazioni e buone prassi tra i Parlamenti nazionali ed il PE e tra le Commissioni specializzate, sia l'organizzazione di conferenze interparlamentari su temi specifici, in particolare su argomenti che rientrano nella Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e nella Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). L'art. 10 specifica inoltre che i contributi della COSAC non vincolano i Parlamenti nazionali e non pregiudicano la loro posizione. Con quest'ultima disposizione si esplicita nuovamente un principio informatore della cooperazione interparlamentare, ossia l'autonomia e l'indipendenza di ciascun Parlamento o Camera.

Come si è accennato sopra, costituiscono un punto di riferimento per la cooperazione interparlamentare le Linee Guida approvate dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE nella riunione di Lisbona del 19-21 giugno

⁵¹² Cfr. A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali cit.* pp. 1128-1129; *Regolamento della Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea* (Regolamento COSAC), par. 7.5, in G.U. C 229/1, del 4/8/2011.

⁵¹³ Cfr. P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *loc. cit.* par. 131.

2008. Questo documento fissa i principi e gli obiettivi fondamentali in materia di cooperazione, tuttavia non ha efficacia vincolante tra le parti.⁵¹⁴

Nelle Linee Guida si prende atto che i Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento e all'aumento della legittimità democratica dell'UE. Si riconosce inoltre che Parlamento europeo e Parlamenti nazionali sono su di un piano di parità e hanno ruoli complementari nell'ordinamento europeo. Le Linee Guida indicano come principali obiettivi della cooperazione interparlamentare la promozione dello scambio di informazioni e migliori pratiche (finalizzato in particolar modo a rinforzare il controllo, l'influenza e lo *scrutiny* parlamentare in tutte le aree di competenza dell'Unione) e l'assicurare l'effettivo esercizio delle competenze dei Parlamenti nazionali negli affari europei (specialmente con riguardo al controllo del principio di proporzionalità e sussidiarietà).⁵¹⁵

Le Linee guida elencano inoltre le principali forme e i diversi strumenti di cooperazione interparlamentare: la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea, la COSAC, i *Joint meetings on topics of common interest* (*Joint Committee Meetings* e *Joint Parliamentary Meetings*); *Meetings of Sectorial Committes* (*Interparliamentary Committee Meetings*); la Conferenza dei Segretari Generali dei Parlamenti dell'Unione europea; i rappresentanti permanenti dei Parlamenti nazionali presso l'Unione, l'IPEX ed il CERDP.⁵¹⁶

In conclusione, l'assetto della cooperazione interparlamentare nei Trattati e nei Protocolli risulta essere chiaramente rivolto verso una maggiore collaborazione tra Parlamenti. Superata una concezione dei rapporti in senso antagonistico, il Parlamento europeo non si è limitato alla benevolenza nei confronti della posizione di sempre maggior rilievo acquisita dai Parlamenti nazionali, ma se n'è fatto anche attivo sostenitore, assumendo, come vedremo meglio in seguito, un ruolo di primo piano nella promozione della cooperazione interparlamentare.

Tuttavia, il Trattato di Lisbona non formalizza uno specifico modello di relazioni interparlamentari ma, attraverso l'art. 9 del Protocollo n. 1, stabilisce che

⁵¹⁴ Le Linee Guida in materia di cooperazione interparlamentare fra i Parlamenti dell'UE sono disponibili sul sito internet www.ipex.eu alla sezione *EU Speaker*.

⁵¹⁵ Cfr. le Linee Guida in materia di cooperazione interparlamentare fra i Parlamenti dell'UE, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do>.

⁵¹⁶ Cfr. *Ibidem*.

l'organizzazione e la promozione di una cooperazione efficace e regolare sia definita insieme da Parlamento europeo e Parlamenti nazionali. In questo modo non si istituiscono né si disciplinano organi dotati di specifiche e autonome competenze, ma si demanda interamente all'autonomia parlamentare la configurazione delle forme di cooperazione, offrendo una base giuridica per lo sviluppo delle stesse.⁵¹⁷

In contraddizione con questa lettura parrebbe porsi l'art. 10 del Protocollo n. 1, che definisce gli strumenti di azione e le funzioni di uno specifico foro di cooperazione: la COSAC. Inoltre, l'art. 10 sembrerebbe essere in contrasto con l'art. 9 nella misura in cui, definendo gli strumenti di azione e le funzioni della COSAC, indica tra i compiti di quest'organo quello di organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici, in particolare per discutere su argomenti che rientrano nella Politica estera e di sicurezza comune, compresa la Politica di sicurezza e difesa comune.⁵¹⁸

In occasione dei dibattiti sul controllo interparlamentare della PESC/PSDC e sul coordinamento delle politiche economiche (v. art. 13 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria - TSCG, c.d. "*Fiscal compact*" o "Patto di bilancio") è infatti emersa piuttosto chiaramente l'esistenza di un problema giuridico riguardante il rapporto tra queste due norme. Quello che sembrerebbe a prima vista un problema puramente teorico, pone tuttavia una serie di interessanti interrogativi sulle prospettive future della cooperazione interparlamentare e sul ruolo della COSAC, offrendo, come vedremo qui di seguito, uno spaccato dell'attuale assetto dei rapporti tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, e sui diversi orientamenti in materia.⁵¹⁹

⁵¹⁷ Cfr. A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali cit.* pp. 1150-1153.

⁵¹⁸ Cfr. *Ibidem*.

⁵¹⁹ Sul punto cfr. P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *loc. cit.* par. 137-176; M. OLIVETTI, *loc. cit.* par. 79-92.

2) Il rapporto tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali

I rapporti tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali si caratterizzano ormai da diversi anni per un approccio cooperativo da ambedue le parti. Tuttavia, nonostante sia stata abbandonata una concezione antagonistica e competitiva, non mancano le divergenze riguardo i modi di intendere la cooperazione interparlamentare e le modalità attraverso cui essa debba svilupparsi nella cornice dell'Unione europea.⁵²⁰

La disputa giuridica, ma dai tratti marcatamente politici, riguardante l'interpretazione degli articoli 9 e 10 del Protocollo n. 1 è pertanto legata a doppio filo con le questioni summenzionate ed in definitiva con l'assetto dei rapporti tra il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali.⁵²¹

A ben vedere, entrambe le disposizioni offrono una possibile base giuridica per lo sviluppo di nuove esperienze di cooperazione interparlamentare, ma la scelta tra l'una o l'altra comporta conseguenze ben diverse sugli equilibri tra i poteri dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo in quei settori che, in quanto caratterizzati da una forte valenza intergovernativa, chiamano direttamente in causa la componente parlamentare nazionale e sovranazionale al fine contrastarne il *deficit* democrazia e legittimità.

Difatti, come è noto, in ambito PESC/PSDC i Parlamenti nazionali restano esclusi dal processo decisionale europeo poiché gli atti adottati in questo settore, non essendo legislativi, non rientrano nelle fattispecie per l'attivazione del meccanismo di allerta precoce previste all'art. 7 del Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Il Parlamento europeo, inoltre, gioca un ruolo marginale ed i poteri sono pertanto concentrati nel Consiglio dell'Unione e nel Consiglio europeo.

Lo stesso vale per il settore della politica economica e monetaria, in cui il Parlamento europeo non ha il potere di codecisione, ma deve essere solo

⁵²⁰ Cfr. P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *loc. cit.* par. 120-176; M. OLIVETTI, *loc. cit.*, par. 79-104.

⁵²¹ Cfr. *Ibidem*.

consultato in materia (talvolta addirittura *ex post*), mentre poteri particolarmente rilevanti sono attribuiti al Consiglio e alla BCE.⁵²²

In quei settori che presentano caratteri fortemente intergovernativi la cooperazione interparlamentare rappresenta dunque un utile strumento per compensare la marginalizzazione della componente parlamentare. Che sia necessario rafforzare questo canale di collaborazione è indubbio ed in tal senso è orientato, come si è visto, l'art. 12 lett. f) TUE ed il Titolo II del Protocollo n. 1. Tuttavia, risulta tutt'oggi controverso secondo quale modello e secondo quali equilibri debbano svilupparsi le relazioni tra i Parlamenti.

2.1) Il dibattito sulla costituzione della Conferenza interparlamentare per il controllo sulla PESC/PSDC

Come si è accennato, nel corso del dibattito riguardante il controllo interparlamentare nel settore della PESC/PSDC si sono delineate interpretazioni contrastanti dell'art. 9 e dell'art. 10 del Protocollo n. 1. Secondo il Parlamento europeo il riferimento esplicito dell'art. 9 alla promozione di una cooperazione regolare, non lascerebbe spazio a dubbi circa l'individuazione di questa disposizione normativa come base giuridica per quelle forme di cooperazione che assumono il carattere della regolarità e stabilità. In tale contesto, il Parlamento europeo da un lato ed i Parlamenti nazionali dall'altro, sarebbero su di un piano di parità al momento di definire le regole per la loro cooperazione.⁵²³

L'orientamento del Parlamento europeo mira pertanto a promuovere la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea come organo di vertice della cooperazione a cui spetterebbe, in via esclusiva, il compito di organizzare e conferire le attribuzioni di ciascuna sede di cooperazione, compresa la COSAC.⁵²⁴

⁵²² Cfr. M. OLIVETTI, *loc. cit.* par. 85-92.

⁵²³ Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo del 7 luglio 2011 sull'approccio del Parlamento europeo all'attuazione degli articoli 9 e 10 del protocollo 1 al trattato di Lisbona per quanto riguarda la cooperazione parlamentare nel settore della PESC/PSDC*, (P7_TA(2011)0337); P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *loc. cit.* par. 144.

⁵²⁴ Cfr. P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *loc. cit.* par. 134-176.

Dall'altra parte, invece, alcuni Parlamenti nazionali ritengono che anche le iniziative promosse dalla COSAC possano avere carattere regolare e che l'art. 10 si ponga in rapporto di *lex specialis* rispetto all'art. 9, prevalendo su quest'ultimo. La COSAC sarebbe pertanto il pilastro della cooperazione interparlamentare. A questo consesso spetterebbe costituire nuove forme di cooperazione secondo il suo stesso modello organizzativo, ossia secondo una composizione in cui la delegazione del Parlamento europeo è solo una delle altre 27 delegazioni parlamentari e in cui i contributi non sono adottati per consenso, bensì a maggioranza dei 3/4. È chiaro quindi che quest'orientamento punta a ridimensionare il ruolo del Parlamento europeo nella cooperazione interparlamentare, settore in cui quest'ultimo ha spesso svolto un ruolo di primo piano e in cui ha cercato di ritagliarsi più volte una posizione di *primus inter pares*.⁵²⁵

Dagli esiti del dibattito parlamentare sembrerebbe che la posizione del Parlamento europeo sia alla fine prevalsa su quella avanzata da alcuni Parlamenti nazionali.⁵²⁶

Difatti, in occasione della *EU Speakers Conference* di Bruxelles del 4-5 aprile 2011 nella quale fu proposto un accordo per l'istituzione di una nuova conferenza interparlamentare per la PESC/PSDC, il Parlamento europeo rifiutò di essere posto in una posizione di parità con i Parlamenti nazionali, rivendicando una maggiore rappresentanza in questo nuovo organo.⁵²⁷

Tale posizione fu poi ribadita dal PE con una Risoluzione del 7 luglio del 2011 in cui affermò che l'art. 9 del Protocollo n. 1, nella parte in cui dispone che «*il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali definiscono insieme l'organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all'Unione*», intende promuovere la cotitolarità (ciò vuol dire Parlamento europeo da una parte e Parlamenti nazionali dall'altra e non come *unus inter pares*) nell'organizzazione e nell'esercizio di una cooperazione interparlamentare efficace e regolare. Inoltre il Parlamento europeo aggiunse che la propria rappresentanza in ogni nuova forma di cooperazione interparlamentare dovrebbe essere di dimensioni tali da rispecchiare la portata e l'importanza del suo

⁵²⁵ Cfr. *Ibidem*.

⁵²⁶ Cfr. *Ibidem*.

⁵²⁷ Cfr. *Ibidem*.

ruolo di controllo in materia di PESC/PSDC, riconoscere la natura europea comune di dette politiche e rispettare il pluralismo politico e geografico del Parlamento.⁵²⁸

Siccome non fu trovato un accordo definitivo nella riunione di Bruxelles del 4-5 aprile 2011, il Parlamento europeo avanzò in seguito due proposte: organizzare il controllo interparlamentare sul modello dei JPMs o JCMs⁵²⁹ (e quindi sulla base dell'art. 9 del Protocollo n.1) oppure istituire una conferenza composta solamente da rappresentanti degli Stati membri.⁵³⁰

Alla fine una soluzione di compromesso è stata trovata in occasione della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea tenutasi a Varsavia il 20-21 aprile 2012.

In contrasto con la proposta avanzata da alcuni Parlamenti nazionali, volta ad istituire la nuova forma di cooperazione sulla PESC/PSDC sul modello della COSAC o di coinvolgere direttamente la COSAC in tale settore individuando pertanto come base giuridica, in entrambi i casi, l'art. 10 del Protocollo n. 1, si è invece deciso di adottare un modello di cooperazione somigliante a quello dei JPMs e JCMs, sebbene con alcune differenze. Secondo le Conclusioni della Presidenza della *EU Speakers Conference* il nuovo organo sarà composto da 6 delegati per ogni Parlamento nazionale (3 delegati per ogni Camera se si tratta di sistemi bicamerali) e da 16 delegati del Parlamento europeo; le decisioni saranno adottate per consenso e non saranno vincolanti; la Conferenza si riunirà una volta ogni sei mesi (ma in caso di necessità o urgenza potranno essere convocate riunioni straordinarie) nel Paese che detiene la Presidenza di turno del Consiglio oppure presso la sede del Parlamento europeo a Bruxelles e sarà presieduta dal Presidente del Parlamento del Paese che detiene la Presidenza di turno del Consiglio, in stretta collaborazione con il Parlamento europeo. L'istituzione di questa nuova Conferenza verrà inoltre a sopprimere e sostituirà due conferenze preesistenti che rispecchiavano in parte il modello COSAC: la Conferenza dei

⁵²⁸ *Risoluzione del Parlamento europeo del 7 luglio 2011 cit. (P7_TA(2011)0337).*

⁵²⁹ Come si vedrà in seguito i JPMs e i JCMs sono modelli di cooperazione promossi dal Parlamento europeo in cui quest'ultimo svolge un ruolo da protagonista.

⁵³⁰ *Cfr. P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, loc. cit. par. 172.*

Presidenti delle Commissioni affari esteri (COFACC) e la Conferenza dei Presidenti delle Commissioni difesa (CODACC).⁵³¹

Sebbene le conclusioni della Conferenza dei Presidenti non ne facciano menzione, sembrerebbe, dalle caratteristiche summenzionate, che la base giuridica per la nuova Conferenza interparlamentare sulla PESC/PSDC sia proprio l'art. 9 del Protocollo n. 1.⁵³² Una conferma a tal proposito proverrebbe dalla bozza di Regolamento interno della Conferenza che, nel Preambolo, richiama espressamente questa disposizione normativa.⁵³³ Il Regolamento interno sarà approvato in via definitiva in occasione della prima riunione del nuovo organo a Paphos (Cipro) il 9 e 10 settembre 2012. In tale sede si vedrà se il Regolamento interno verrà emendato, modificando il Preambolo in modo tale da addivenire ad una formulazione più vaga, oppure se il riferimento esplicito all'art. 9 del Protocollo n. 1 rimarrà invariato, consentendo in questo modo di fare maggiore luce sulla base giuridica di questo nuovo organo di cooperazione interparlamentare.⁵³⁴

⁵³¹ Cfr. *Presidency Conclusions of the Conference of Speakers of the European Union Parliaments, Warsaw, 20-21 April 2012*. Il documento è disponibile all'indirizzo: <http://www.parl2011.pl/prezydencja.nsf/meetings/DKUS-8QWCRR?Open>

⁵³² Secondo alcuni commentatori, lo stesso modello di cooperazione potrebbe essere riproposto per il controllo parlamentare di Europol e la valutazione di Eurojust, dal momento che l'art. 12 lett. c) prevede il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali. Cfr. P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *loc. cit.* par. 134-176.

⁵³³ Si legge nel Preambolo: «[h]aving regard to Protocol 1 of the Lisbon Treaty on the role of national parliaments in the European Union, notably its **Article 9** [grassetto nostro]». Cfr. <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/calendarEventDetail.do?calendarEventId=082dbcc533b5feef0134323a3b0f5640>

⁵³⁴ Cfr. Il Programma preliminare della riunione della Conferenza interparlamentare per la PESC/PSDC. Il documento è disponibile all'indirizzo: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/calendarEventDetail.do?calendarEventId=082dbcc533b5feef0134323a3b0f5640> (consultato l' 8 settembre 2012); Il termine per la presentazione degli emendamenti alla bozza di Regolamento interno è spirato il 24 agosto 2012.

2.2) L'art. 13 del c.d. “Fiscal compact”: i dubbi riguardanti la futura Conferenza interparlamentare sulla politica di bilancio e sulla *governance* economica e monetaria dell'UE

Come accennato sopra, anche in occasione del dibattito relativo al controllo della *governance* economica si sono riproposte le stesse problematiche riguardanti la base giuridica in materia di cooperazione interparlamentare ed il modello di cooperazione da seguire per l'istituzione di nuovi organi interparlamentari.

Difatti, con la riforma della *governance* economica europea, l'introduzione del semestre europeo⁵³⁵ e l'imposizione di nuovi vincoli finanziari sugli Stati membri, le Commissioni parlamentari competenti del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali dovrebbero riunirsi regolarmente in forma di Conferenza al fine di controllare e agevolare il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio.

A questo proposito, l'art. 13 del TSCG (c.d. *Fiscal compact* o “Patto di bilancio”) prevede la possibilità di istituire una Conferenza interparlamentare incaricata di discutere delle politiche di bilancio e delle altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del TSCG. Tuttavia, la disposizione risulta piuttosto vaga circa il modo in cui dovrebbe svilupparsi questo nuovo organismo proprio a causa del contrasto tra il Parlamento europeo ed alcuni Parlamenti nazionali riguardo l'interpretazione degli artt. 9 e 10 del Protocollo n. 1. Si può notare a tal proposito,

⁵³⁵ Il semestre europeo consiste in un ciclo di procedure volto ad assicurare un coordinamento *ex-ante* delle politiche economiche nell'Eurozona e nell'UE, articolato nelle seguenti fasi:

- gennaio: presentazione da parte della Commissione dell'analisi annuale della crescita;
- febbraio/marzo: il Consiglio europeo stabilisce le priorità di politica economica e di bilancio a livello UE e per gli Stati membri;
- metà aprile: gli Stati membri sottopongono contestualmente i Piani nazionali di riforma (PNR, elaborati nell'ambito della nuova Strategia UE 2020) ed i Piani di stabilità e convergenza (PSC, elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita), tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;
- inizio giugno: sulla base dei PNR e dei PSC, la Commissione elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati;
- giugno: il Consiglio ECOFIN e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, approvano le raccomandazioni della Commissione, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno;
- seconda metà dell'anno: gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. Nell'indagine annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione dà conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse.

Fonte: <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/bi0398.htm> (consultato il 12 settembre 2012).

proprio a conferma dell'esistenza di tale contrasto, che il testo dell'art. 13 del Patto di bilancio ha avuto diverse formulazioni.⁵³⁶

Nelle prime versioni si prevedeva che i rappresentanti dei Parlamenti delle parti contraenti sarebbero stati invitati a incontri regolari al fine di discutere in particolare di politiche economiche e di bilancio, in stretta associazione con i rappresentanti del Parlamento europeo.⁵³⁷ Con una risoluzione del 18 gennaio del 2012 il Parlamento europeo aveva insistito affinché la cooperazione tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo avvenisse secondo modalità conformi ai Trattati UE, a norma dell'art. 9 del Protocollo n. 1.⁵³⁸

Un'ulteriore versione presentata nel corso del negoziato aveva accolto, nella sostanza, questo auspicio. Si era previsto infatti che, in conformità con il titolo II del Protocollo n. 1 (quindi senza specificare se in conformità con l'art. 9 o 10 di detto Protocollo), il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali delle parti contraenti avrebbero definito insieme l'organizzazione e la promozione di una Conferenza dei Presidenti delle Commissioni bilancio dei Parlamenti nazionali e delle corrispondenti Commissioni del Parlamento europeo. Si noti però che il testo ricalcava sostanzialmente la formulazione dell'art. 9 del Protocollo n. 1, che si riferisce in modo più generale all'organizzazione e alla promozione da parte del PE e dei Parlamenti nazionali, di una «*cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all'Unione*».⁵³⁹

Tuttavia, la stesura definitiva dell'art. 13 del *Fiscal compact* è stata più generica, dal momento che è stato eliminato il riferimento espresso alle Commissioni

⁵³⁶ Qui di seguito riportiamo la formulazione definitiva dell'art. 13 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal compact*): «*Come previsto al titolo II del protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea allegato ai trattati dell'Unione europea, il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali delle parti contraenti definiranno insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del presente trattato*». Il TSCG è reperibile sul sito internet ufficiale del Consiglio europeo all'indirizzo <http://www.european-council.europa.eu/eurozone-governance/treaty-on-stability?lang=it>.

⁵³⁷ Cfr. *Il Trattato sul fiscal compact*, Dossier n. 94DN, 16 aprile 2012, Senato della Repubblica, Servizio Affari internazionali, Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (a cura di D. CAPUANO) pp. XVI-XVII.

⁵³⁸ Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2012 sulle conclusioni del Consiglio europeo dell'8 e 9 dicembre 2011 su un progetto di accordo internazionale per un'Unione di stabilità fiscale*, (2011/2546(RSP).

⁵³⁹ Cfr. *Il Trattato sul fiscal compact cit.* pp. XVI-XVII.

bilancio, sostituendolo con il riferimento alle «*pertinenti commissioni del Parlamento europeo e [...] dei parlamenti nazionali*». Inoltre, è stato aumentato il numero dei partecipanti alla suddetta Conferenza, non essendo più limitata ai soli presidenti delle Commissioni bilancio, ma estesa ai «*rappresentanti*» delle pertinenti Commissioni. L'oggetto della Conferenza rimane invece invariato, dovendo essa discutere «*delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del presente trattato*». ⁵⁴⁰

L'ambiguità della norma lascia quindi aperto il campo a diverse interpretazioni e, come emerso dal dibattito avutosi in occasione della riunione dei Presidenti COSAC a Copenhagen il 30 gennaio 2012, non è escluso che anche in sede COSAC possano essere discusse le tematiche concernenti la disciplina dei bilanci degli Stati membri. In tal senso, anche il Vicepresidente della Commissione europea Maroš Šefčovič, responsabile per le relazioni con i Parlamenti nazionali, ha sottolineato che la formulazione definitiva dell'art. 13 del *Fiscal Compact* lascerebbe spazio anche a quest'ultima interpretazione. ⁵⁴¹

In conclusione, la questione concernente l'assetto futuro della cooperazione interparlamentare all'interno della cornice europea rimane, in particolar modo con riguardo al settore della *governance* economica, quanto mai aperta. Il dibattito parlamentare in materia rivela che ormai sono stati abbandonati approcci antagonisti: i Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo sono entrambi promotori della cooperazione interparlamentare e convengono sulla necessità di un migliore coordinamento ed un maggior controllo sui settori caratterizzati da una forte valenza intergovernativa. Tuttavia, risulta ancora controverso il modo in cui attuare questa collaborazione, ossia secondo quali schemi ed equilibri sviluppare la cooperazione interparlamentare. A chi scrive, tale confronto sembrerebbe rivelare da un lato l'ambizione del Parlamento europeo di affermarsi, in sede di cooperazione interparlamentare, come *primus inter pares*, facendo leva sulla propria dimensione europea e sulle caratteristiche genetiche di parlamento sovranazionale; dall'altro il timore dei Parlamenti nazionali, gelosi della propria

⁵⁴⁰ Cfr. art. 13 del c.d. *Fiscal compact*; *Il Trattato sul fiscal compact cit.* pp. XVI-XVII.

⁵⁴¹ Cfr. *Ibidem*.

sovranità, di far consolidare e riconoscere *de facto* una posizione di superiorità del Parlamento europeo come ente, in un certo senso, sovraordinato ad essi.

3) Le sedi della cooperazione interparlamentare

Sono numerose le forme di cooperazione interparlamentare che interessano il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali.

Al fine di descriverle meglio, ci è utile fare una prima distinzione tra le sedi di cooperazione istituzionalizzate, ossia la COSAC e la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea, e le sedi di cooperazione non istituzionalizzate. In quest'ultima categoria rientrano tre forme di cooperazione interparlamentare: i *Joint Committee Meetings* (JCMs - Riunioni di commissione congiunte), i *Joint Parliamentary Meetings* (JPMs - Riunioni parlamentari congiunte) e gli *Interparliamentary Committee Meetings* (ICMs - Riunioni interparlamentari di commissione). Questi incontri si caratterizzano per il fatto di essere aperti a tutti i Parlamenti nazionali e di venire organizzati prevalentemente dal Parlamento europeo, che li ospita nella sede di Bruxelles.⁵⁴²

Infine, accanto a queste forme di cooperazione politica, ci sono anche importanti forme di cooperazione tra amministrazioni parlamentari, come ad esempio l'IPEX, il CERDP, i rappresentanti amministrativi dei Parlamenti nazionali presso l'Unione, le riunioni a livello di Segretari generali dei Parlamenti dell'Unione europea ed il Segretariato COSAC. Si noti che la cooperazione a livello amministrativo ha rilevanza tutt'altro che secondaria in quanto costituisce il presupposto per lo sviluppo e la realizzazione della cooperazione interparlamentare politica.

⁵⁴² Come si vedrà in seguito i JPMs ed i JCMs sono organizzati dal Parlamento europeo e dal Parlamento nazionale dello Stato membro che detiene la presidenza di turno dell'Unione, mentre gli ICMs sono organizzati esclusivamente dal Parlamento europeo. Sulla distinzione tra forme di cooperazione istituzionalizzate e non istituzionalizzate *Cfr.* PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle "Relazioni interparlamentari tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali nel quadro del Trattato di Lisbona"* 2010-2011, <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/lang/it/pid/1741>;

3.1) Le sedi di cooperazione istituzionalizzate

Tra le forme di cooperazione interparlamentare istituzionalizzate, il primo organo da analizzare in quanto sede di cooperazione di più antica costituzione in ambito europeo, è la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea.

La prima riunione della Conferenza si tenne a Roma nel 1963, su iniziativa del Presidente del Parlamento europeo Gaetano Martino, mentre la seconda ebbe luogo a Strasburgo nel 1973. Fu però a partire dal 1975 che la *EU Speakers Conference* cominciò a riunirsi a cadenza annuale. Nella riunione di Lisbona del 1999 la Conferenza, prendendo atto della rilevanza che questo consesso aveva acquisito e del delicato periodo storico che stava vivendo l'Unione europea, stabilì ufficialmente che le riunioni ordinarie fossero organizzate ogni anno.⁵⁴³

Quest'organo riunisce i Presidenti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo e si occupa prevalentemente dello scambio di opinioni, informazioni ed esperienze legate al ruolo dei Parlamenti, all'organizzazione delle funzioni parlamentari e alla promozione delle attività di ricerca e di azione comune.⁵⁴⁴

La *EU Speakers Conference* ha assunto progressivamente una funzione di impulso e di coordinamento in ambito di cooperazione interparlamentare. Difatti è a quest'organo che si deve la redazione delle Linee guida sulla cooperazione interparlamentare⁵⁴⁵ e l'istituzione, nel 2006, di un importante strumento ausiliario come la piattaforma IPEX. Inoltre, come si è visto nei paragrafi precedenti, la *EU Speakers Conference* ha preso in esame temi importanti quali l'istituzione di una nuova conferenza nel settore della PESC/PSDC e l'organizzazione della

⁵⁴³ Cfr. C. FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri cit.* pp. 169-170; *Presidency Conclusions of the Conference of Speakers of the European Union Parliaments and of the European Parliament, Lisbon, 21 and 22 May 1999*, il documento è disponibile all'indirizzo: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc5319ee5f60131b411a2770861>.

⁵⁴⁴ Cfr. Art. 2 dei *Principi direttivi della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea*, reperibili in lingua italiana sul sito internet del Senato della Repubblica all'indirizzo http://www.senato.it/documenti/repository/lavori/affarieuropei/coop_interparl/conf_pres_parl UE/Roma_2000.pdf; PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle "Relazioni interparlamentari tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali cit.* p. 8.

⁵⁴⁵ Le "Linee guida sulla cooperazione interparlamentare tra i Parlamenti dell'Unione europea" sono state adottate dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE in occasione della riunione tenutasi all'Aja il 2-3 luglio 2004. L'ultima modifica alle Linee guida risale alla Conferenza di Lisbona del 19-21 giugno 2008. v. <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do> (consultato il 6 settembre 2012).

cooperazione in materia di coordinamento economico e fiscale (il processo noto come “semestre europeo”).

Le riunioni della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell’Unione europea è preceduta (normalmente 2 o 3 mesi prima la data annuale) da una riunione dei Segretari Generali dei Parlamenti UE. Non esistendo un segretariato permanente, spetta ai Segretari generali, sulla scorta di reciproche consultazioni e sulla base delle decisioni prese nel corso delle loro riunioni, preparare l’ordine del giorno per i Presidenti e prestare assistenza nello svolgimento dei lavori.⁵⁴⁶

Inoltre, per assicurare continuità ai suoi lavori, la Conferenza può contare su di un organo a composizione mutevole: la *Troika*. Esso è composto dal Presidente del Parlamento che ha organizzato la precedente riunione, da quello che ospita la riunione in corso e da quello che si è offerto di ospitare la prossima riunione. Alla *Troika* spetta il compito di stabilire, di comune accordo, gli argomenti da sottoporre a dibattito.⁵⁴⁷

3.1.1) La COSAC: organizzazione e funzionamento

L’altra sede di cooperazione istituzionalizzata è la COSAC, formalmente nota come “Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell’Unione dei Parlamenti dell’Unione europea”,⁵⁴⁸ costituita nel 1989 e riconosciuta formalmente nei trattati nel 1997.⁵⁴⁹ Attualmente l’art. 10 del Protocollo n. 1 allegato al Trattato di Lisbona menziona espressamente la COSAC definendone, in modo non pienamente esaustivo, l’ambito e gli strumenti di azione.⁵⁵⁰

⁵⁴⁶ Cfr. art. 9 dei *Principi direttivi della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell’Unione europea*, reperibili in lingua italiana sul sito internet del Senato della Repubblica all’indirizzo http://www.senato.it/documenti/repository/lavori/affarieuropei/coop_interparl/conf_pres_parl_UE/Roma_2000.pdf; C. FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri cit.* p. 171.

⁵⁴⁷ Cfr. C. FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri cit.* p. 171.

⁵⁴⁸ Cfr. art. 10 Protocollo n. 1 allegato al Trattato di Lisbona.

⁵⁴⁹ Sull’origine della COSAC v. *supra* cap. I, § 3.

⁵⁵⁰ A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali cit.*, p. 1150. Sulle disposizioni dell’art. 10 del Protocollo n. 1 v. *supra* Cap. IV § 1.

La COSAC riunisce i membri delle commissioni competenti per gli affari europei dei Parlamenti nazionali degli Stati membri e dei Paesi candidati ed i rappresentanti del Parlamento europeo.⁵⁵¹

Il Parlamento europeo e ogni Parlamento nazionale degli Stati membri è rappresentato da una delegazione di massimo sei membri, mentre i Parlamenti di ciascun Paese candidato sono rappresentati da tre membri invitati alle riunioni della Conferenza in qualità di osservatori. Ciascun Parlamento determina autonomamente la composizione della propria delegazione.⁵⁵²

I membri della delegazione del Parlamento europeo vengono nominati, su proposta del Presidente del PE, dalla Conferenza dei Presidenti dei gruppi politici, che può eventualmente conferire loro un mandato. La delegazione è guidata permanentemente da un Vicepresidente del PE competente per le relazioni con i Parlamenti nazionali e dal Presidente della Commissione Affari Costituzionali (AFCO). Gli altri quattro membri sono scelti in base ai temi all'ordine del giorno nella riunione della COSAC e comprendono, per quanto possibile, rappresentanti delle commissioni competenti per tali temi. Nell'operare tale scelta si applica il sistema di rotazione d'Hont, tenendo debitamente conto dell'equilibrio politico globale all'interno del Parlamento europeo.⁵⁵³

La COSAC si riunisce due volte nel corso di ogni presidenza dell'UE, prima in forma di riunione dei Presidenti della COSAC, poi in plenaria.⁵⁵⁴

Alla riunione dei Presidenti prendono parte i rappresentanti del Parlamento europeo e i Presidenti degli organi specializzati negli affari dell'Unione. Ogni delegazione è composta da due membri del rispettivo Parlamento. La riunione dei Presidenti ha il compito di preparare, d'intesa con la *Troika* presidenziale della COSAC, la riunione plenaria.⁵⁵⁵

La *Troika* presidenziale della COSAC è un organo interno alla Conferenza e a composizione parzialmente mutevole. Essa infatti è composta dalle delegazioni

⁵⁵¹ Cfr. par. 3.1, 3.2 Regolamento interno COSAC.

⁵⁵² Cfr. *Ibidem*.

⁵⁵³ Cfr. art. 131 *Regolamento interno del Parlamento europeo*, VII legislatura, luglio 2012.

⁵⁵⁴ La presidenza della COSAC spetta all'organo specializzato negli affari europei del Parlamento che esercita la presidenza di turno dell'Unione. Il segretariato del Parlamento della Presidenza prepara i documenti di seduta ed è assistito dal Segretariato della COSAC. Le riunioni della COSAC sono presiedute dal/i Presidente/i del/degli organo/i specializzato/i negli affari europei del Parlamento della presidenza. Cfr. art. 8.1, 8.2, 8.3, Regolamento COSAC.

⁵⁵⁵ Cfr. par. 2.3 Regolamento interno COSAC.

dei Parlamenti nazionali della presidenza di turno, della presidenza precedente e di quella successiva, nonché del Parlamento europeo, che ne è membro stabile. Anche in questo caso, ogni delegazione è composta da due membri del rispettivo Parlamento.⁵⁵⁶

La *Troika* rappresenta l'organo più influente della COSAC, dal momento che ha la funzione di mettere a punto un programma di lavoro a lungo termine valido nell'arco di 18 mesi. Inoltre, i Parlamenti che compongono la *Troika* nominano i funzionari del Segretariato permanente della COSAC, i cui incarichi hanno una durata di 18 mesi. Pertanto il Parlamento europeo, essendo un membro permanente della *Troika*, è anche rappresentato in via permanente all'interno del Segretariato dai propri funzionari.⁵⁵⁷

La prerogativa di essere membro permanente della *Troika* è stata fortemente reclamata dal Parlamento europeo al fine di bilanciare da un lato l'impossibilità di ospitare le riunioni della Conferenza, e dall'altro la condizione di sostanziale parità politica e anche numerica rispetto alle altre delegazioni dei Parlamenti nazionali,⁵⁵⁸ aggravata peraltro da un sistema di voto che ne diminuisce notevolmente il potere negoziale, dal momento che per l'adozione dei contributi - a differenza di tutte le altre sedi di cooperazione in cui è previsto un consenso unanime - è sufficiente una maggioranza dei 3/4.⁵⁵⁹

Come è noto, i contributi della COSAC non sono vincolanti e non pregiudicano la posizione dei Parlamenti nazionali (cfr. art. 10 Protocollo n. 1), tuttavia essi sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, nella serie C (comunicazioni e informazioni dell'UE).⁵⁶⁰ Secondo parte della dottrina ciò manifesterebbe la volontà di rendere tali documenti conoscibili all'interno

⁵⁵⁶ Cfr. par. 2.5 Regolamento interno COSAC.

⁵⁵⁷ Cfr. par. 9 Regolamento COSAC. C. FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri cit.* p. 177. Si noti che anche i funzionari del Parlamento europeo in seno al Segretariato COSAC non possono avere un incarico superiore a 18 mesi. Inoltre, gli uffici del Segretariato COSAC sono ospitati dal Parlamento europeo nella sede di Bruxelles.

⁵⁵⁸ In seno alla COSAC infatti la delegazione del Parlamento europeo è solo una delle altre 27 delegazioni parlamentari.

⁵⁵⁹ Cfr. L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali cit.* p. 174. Cfr. par. 7.5, 7.6 Regolamento COSAC. Nel sistema di voto della COSAC ciascuna delegazione ha a disposizione due voti.

⁵⁶⁰ Secondo quanto previsto dall'art. 10 del Protocollo n. 1 la COSAC può sottoporre all'attenzione del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione i contributi che ritiene utili. Per prassi il Parlamento europeo si astiene nelle votazioni riguardanti i contributi che lo includono tra i destinatari. Cfr. C. FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri cit.* pp. 177-178.

dell'ordinamento comunitario in ragione della funzione di “vigilanza” che la COSAC svolge sulle attività delle Istituzioni dell'Unione e inoltre avallerebbe l'ipotesi sempre più consistente della riconduzione di quest'organo all'interno dell'ordinamento comunitario.⁵⁶¹

Negli ultimi anni la COSAC ha principalmente esaminato il ruolo dei Parlamenti nazionali alla luce delle nuove disposizioni del Trattato di Lisbona e ha pubblicato contributi su temi importanti come le strategie regionali dell'Unione, la crisi economica e monetaria, la strategia UE-2020 e gli accordi quadro dell'UE. In passato, inoltre, la Conferenza ha promosso alcune iniziative volte a sperimentare, prima ancora che le disposizioni del Trattato di Lisbona fossero entrate in vigore, i meccanismi sul controllo della sussidiarietà.⁵⁶²

Paradossalmente, nonostante la COSAC sia l'unico organo di cooperazione interparlamentare ad avere avuto un esplicito riconoscimento dei Trattati, non sembra aver trovato ancora un'identità, oscillando tra tre diverse aspirazioni, di volta in volta prevalenti: privilegiare i dibattiti su temi di ampio respiro; concentrarsi sullo scambio di informazioni e *best practices*, anche relativamente al controllo sulla sussidiarietà; operare come sede di coordinamento per l'esercizio dei poteri previsti dal Trattato di Lisbona, favorendo il “coagulo” dei pareri motivati al fine di agevolare il raggiungimento della “minoranza di blocco” per il cartellino giallo o la “maggioranza di blocco” per il cartellino arancione.⁵⁶³

Questa crisi di identità è riconducibile principalmente a due fattori: da una parte all'asimmetria dei poteri delle commissioni affari europei nei rispettivi ordinamenti giuridici; dall'altra alla tradizionale tendenza a concepire la COSAC come un foro funzionale al coordinamento delle posizioni nazionali in vista dell'esercizio dei poteri previsti dal Trattato, che rivela la mai sopita ambizione di alcuni Parlamenti nazionali di creare una “terza camera” da affiancare al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione.⁵⁶⁴

⁵⁶¹ Cfr. C. FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri cit.* pp. 177-178.

⁵⁶² Sul punto cfr. A. ESPOSITO, *La COSAC e il controllo di sussidiarietà*, cit. C. FASONE, *I Parlamenti dell'Unione cit.* pp. 5-8.

⁵⁶³ Cfr. A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali cit.* p. 1130.

⁵⁶⁴ Cfr. *Ibidem*; L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali cit.* pp. 189-190.

A questo proposito si è osservato in dottrina che la COSAC si trova ad essere spesso il “campo di battaglia” e la valvola di sfogo di tali ambizioni. Tuttavia tale espressione viene ad essere limitata dalle caratteristiche strutturali di quest’organo che, come è noto, riunisce i rappresentanti delle commissioni affari europei dei Parlamenti nazionali, ossia i rappresentanti di organismi che hanno prerogative molto distinte nei vari ordinamenti giuridici statali. Tali asimmetrie renderebbero pertanto questa ambizione difficilmente realizzabile.

A proposito dell’identità e del ruolo della COSAC, il Parlamento europeo ha espresso il desiderio che la Conferenza rimanga in primo luogo una sede per lo scambio di informazioni ed un foro di discussione su questioni politiche generali e sulle migliori pratiche per quanto riguarda il controllo sui Governi nazionali.⁵⁶⁵

Tale auspicio è stato sostanzialmente accolto dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell’Unione europea di Stoccolma e dalla stessa COSAC in occasione della XLIII riunione Madrid. Entrambi i consessi hanno confermato il ruolo della COSAC quale *forum* per lo scambio periodico di informazioni, migliori pratiche e opinioni relative all’UE.⁵⁶⁶

3.2) Le sedi di cooperazione non istituzionalizzate

Tra le sedi di cooperazione non istituzionalizzate rientrano i *Joint Parliamentary Meetings* (JPMs - Riunioni parlamentari congiunte) i *Joint Committee Meetings* (JCMs - Riunioni di commissioni congiunte) e gli *Interparliamentary Committee Meetings* (ICMs - Riunioni interparlamentari di commissione).⁵⁶⁷

⁵⁶⁵ *Relazione sullo sviluppo delle relazioni tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali cit.* (A6-0133/2009), Relatore: on. Elmar BROK, p. 8, par. 21

⁵⁶⁶ *Cfr. Presidency conclusions of the EU Speakers’ Conference, Stockholm 14-15 May 2010*, reperibile su www.ipex.eu alla sezione *EU Speakers Conference; Thirteenth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, Madrid, XLIII COSAC, 31 maggio – 1° giugno 2011.

⁵⁶⁷ Sui JPMs, i JCMs e le Riunioni interparlamentari di commissione *cfr.* C. FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri cit.* pp. 215-220; F. JACOBS, *loc. cit.* p. 1 e ss.; P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *loc. cit.* par. 134-135; PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle “Relazioni interparlamentari tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali cit.”*; PARLAMENTO EUROPEO, *Raccomandazioni del Gruppo di orientamento sui Parlamenti nazionali*, 2010, entrambi i documenti sono reperibili sul sito internet del Parlamento europeo all’indirizzo:

Queste sedi di cooperazione, che costituiscono una novità nel panorama comunitario, sono state riconosciute dalle Linee Guida sulla cooperazione interparlamentare a seguito degli emendamenti apportati nel 2007 dalla *EU Speaker Conference* riunitasi a Bratislava.⁵⁶⁸

3.2.1) I *Joint Parliamentary Meetings* e i *Joint Committee Meetings*

I JPMs sono riunioni aperte a tutti i deputati dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo. Le delegazioni nazionali possono contare fino a un massimo di sei deputati mentre la delegazione del Parlamento europeo può comprendere fino a sessanta eurodeputati.⁵⁶⁹

I JPMs sono co-presieduti dal Presidente del Parlamento europeo e dal Presidente del Parlamento nazionale dello Stato membro che detiene la presidenza di turno dell'Unione. Gli argomenti, l'ordine del giorno, la documentazione e gli altri aspetti organizzativi di tali incontri sono pertanto stabiliti di comune accordo.⁵⁷⁰

Normalmente le Riunioni parlamentari congiunte trattano temi trasversali, di ampio respiro politico, che rientrano nelle competenze di più di una commissione del PE. Generalmente i *meetings* si tengono una volta a semestre e sono ospitati dal Parlamento europeo nella sede Bruxelles.⁵⁷¹

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/lang/it/pid/1741;jsessionid=BBE755C10535516D81ECB84976BA5F00>;

⁵⁶⁸ Cfr. C. FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri cit.* p. 216. Come si vedrà in seguito, le prime due forme di cooperazione si contraddistinguono per essere organizzate congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Parlamento nazionale dello Stato membro che detiene la presidenza di turno dell'Unione. Il termine “*joint*” (“congiunto”) infatti, sta proprio ad indicare il fatto che i JPMs ed i JCMs sono co-presieduti, rispettivamente, dai Presidenti del Parlamento nazionale e del Parlamento europeo, e dai Presidenti delle commissioni omologhe del Parlamento europeo e del Parlamento nazionale, e che le questioni organizzative (oratori, argomenti, ordine del giorno, etc.) sono stabilite di comune accordo. Al contrario, gli ICMs sono organizzati su iniziativa esclusiva del Parlamento europeo. È importante sottolineare che la parte più cospicua della cooperazione in seno al Parlamento europeo avviene a livello di commissione e che i JCMs potrebbero essere considerati come un tipo specifico di ICM. Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle Relazioni interparlamentari cit.* pp. 1 e ss; PARLAMENTO EUROPEO, *Raccomandazioni del Gruppo di orientamento sui Parlamenti nazionali*, 2010, pp. 1 e ss.

⁵⁶⁹ Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle Relazioni interparlamentari cit.* pp. 9-10; C. FASONE, *I Parlamenti degli stati membri cit.* pp. 217-218.

⁵⁷⁰ Cfr. *Ibidem.*

⁵⁷¹ Cfr. *Ibidem.*

I JPMs sono stati introdotti su iniziativa del Parlamento europeo nel quadro del “periodo di riflessione” che si aprì nel 2005 in seguito al “no” francese e olandese alla Costituzione europea.⁵⁷²

Il loro obiettivo era di fornire un *forum* per il dialogo parlamentare al fine di aiutare l’Unione europea ad uscire dalla situazione di stallo in cui si trovava a causa del fallimento del progetto costituente.⁵⁷³

A tal proposito si può osservare come la maggior parte delle Riunioni parlamentari congiunte tenutesi nel periodo 2005-2008 hanno prevalentemente trattato questioni relative allo sviluppo dell’Unione europea. Difatti quattro riunioni sono state dedicate alla Strategia di Lisbona e altre quattro hanno affrontato diversi aspetti riguardanti il futuro dell’Europa.⁵⁷⁴

Dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona i JPMs hanno invece affrontato tematiche più specifiche fra cui la sicurezza energetica, l’ambiente, l’economia e la crescita sostenibile.⁵⁷⁵

Negli ultimi anni si è registrato un calo del tasso di partecipazione a queste riunioni, anche da parte dei deputati europei, che potrebbe riflettere un’importanza diminuita ed un minor interesse per tale tipo di incontri. Ciò è dovuto probabilmente alla difficoltà per questi *meetings* di produrre dei risultati concreti e tangibili.⁵⁷⁶

I JCMs sono invece riunioni interparlamentari a livello di commissioni parlamentari a cui partecipano i deputati dei Parlamenti nazionali ed i deputati del Parlamento europeo che sono membri di commissioni omologhe. Le Riunioni di commissione congiunte affrontano infatti temi di interesse comune, ma rientranti nella competenza di una specifica commissione parlamentare.⁵⁷⁷

Ogni Parlamento nazionale può inviare fino a un massimo di quattro rappresentanti, mentre la dimensione della delegazione del Parlamento europeo

⁵⁷² Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo sul periodo di riflessione: struttura, temi e contesto per una valutazione del dibattito sull’Unione europea*, 19 gennaio 2006, 2005/2146(INI), in particolare par. 14, 15, 17, 18.

⁵⁷³ Cfr. *Ibidem*; PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle Relazioni interparlamentari cit.* pp. 9-10

⁵⁷⁴ Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle Relazioni interparlamentari cit.* pp. 9-10.

⁵⁷⁵ Cfr. *Ibidem*.

⁵⁷⁶ Cfr. *Ibidem*.

⁵⁷⁷ Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle Relazioni interparlamentari cit.* p. 9; C. FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri cit.* pp. 217-218.

dipende dal numero di deputati che compongono la commissione interessata, dal momento che i JCMs sono aperti alla partecipazione di tutti gli eurodeputati che sono membri della commissione organizzatrice.⁵⁷⁸

I JCMs sono co-presieduti dai Presidenti delle commissioni omologhe del Parlamento europeo e del Parlamento nazionale che detiene la presidenza di turno dell'Unione. Gli argomenti, l'ordine del giorno, la documentazione e gli altri aspetti organizzativi di tali incontri - come per i JPMs - sono pertanto stabiliti di comune accordo.⁵⁷⁹

Le Riunioni di commissione congiunte si tengono normalmente due volte a semestre e sono ospitate nella sede del PE di Bruxelles.⁵⁸⁰

Un'indagine interna avviata dal Parlamento europeo ha dimostrato che i JCMs consentono uno scambio di opinioni su vasta scala, in una fase iniziale, ma che dovendo essere programmati con molto anticipo, non sempre possono contribuire alle attività quotidiane effettive del PE. Inoltre i risultati concreti conseguiti da queste riunioni sono talvolta piuttosto limitati.⁵⁸¹

3.2.2) Gli *Interparliamentary Committee Meetings*

L'ultima sede di cooperazione interparlamentare non istituzionalizzata da analizzare sono gli ICMs. Questa tipologia di *meetings* prevede la partecipazione dei deputati delle commissioni omologhe del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali. Tali incontri sono organizzati e promossi ad iniziativa delle commissioni del Parlamento europeo.⁵⁸² Ciò consente di tenere riunioni sia su argomenti legislativi specifici in cui il Parlamento europeo ha il potere di

⁵⁷⁸ Cfr. *Ibidem*.

⁵⁷⁹ Cfr. *Ibidem*.

⁵⁸⁰ Cfr. *Ibidem*.

⁵⁸¹ Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle Relazioni interparlamentari* cit. p. 9.

⁵⁸² L'art. 130 comma 3 e 5 del Regolamento interno del Parlamento europeo prevede che «[u]na commissione può avviare direttamente un dialogo con i parlamenti nazionali a livello di commissione entro i limiti degli stanziamenti di bilancio accantonati a tal fine. Ciò può comprendere opportune forme di cooperazione prelegislativa e postlegislativa [...]. La Conferenza dei presidenti può dare mandato al Presidente di negoziare agevolazioni a favore dei parlamenti nazionali degli Stati membri, su base reciproca, e di proporre qualsiasi altra misura volta a facilitare i contatti con i parlamenti nazionali»

codecisione, sia su temi importanti quali gli ambiti in cui l'azione comune del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali risulterebbe particolarmente utile. Inoltre questi *meetings* consentono ai deputati europei di incontrare i colleghi dei Parlamenti nazionali che sono interessati a lavorare su argomenti simili e permettono ai deputati nazionali di esprimere le proprie opinioni su fascicoli legislativi di alto profilo nelle fasi iniziali della procedura.⁵⁸³

Le Riunioni interparlamentari di commissione dovrebbero essere pertanto funzionali al miglioramento della qualità della legislazione UE e al rafforzamento del controllo parlamentare in conformità con gli obiettivi generali della cooperazione interparlamentare. Inoltre, essendo un modello di cooperazione che riguarda tendenzialmente l'attività legislativa in corso, è maggiormente predisposto a produrre risultati immediati e concreti.⁵⁸⁴

Quest'ultima caratteristica distingue sostanzialmente le Riunioni interparlamentari di commissione dai JPMs e dai JCMs. Difatti, mentre le prime sono prevalentemente orientate a innescare un dibattito su specifici *dossier* legislativi in una fase iniziale della procedura e sono avviati su iniziativa del Parlamento europeo, i secondi si inquadrano nelle attività politiche promosse dalla presidenza di turno dell'Unione che, di concerto con il Parlamento europeo, stabilisce le tematiche prioritarie su cui avviare un confronto con i Parlamenti dell'UE.

I diversi moduli organizzativi riflettono pertanto le distinte finalità per le quali sono stati disegnati questi strumenti di cooperazione.

Il Parlamento europeo tende a preferire gli ICMs in quanto considerati lo strumento di cooperazione più utile al fine di promuovere un proficuo dibattito tra Parlamenti. A questo proposito nella sua prima relazione sulle «*Relazioni interparlamentari*» il Parlamento europeo ha sottolineato la necessità di avviare una riflessione sui JPMs e sui JCMs in considerazione del fatto che questi ultimi stentano a produrre risultati concreti e tangibili e che il valore aggiunto della cooperazione interparlamentare risiede nell'efficienza e nella capacità di «*riunire le persone giuste, sul tema giusto, al momento giusto*».⁵⁸⁵

⁵⁸³ Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle Relazioni interparlamentari cit.* pp. 10-11.

⁵⁸⁴ Cfr. *Ibidem*.

⁵⁸⁵ Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle Relazioni interparlamentari cit.* p. 9.

Si osservi infatti che, accanto a alle tre tipologie basilari di riunioni interparlamentari, si riscontra la tendenza a favorire *meetings* più ristretti a cui prendono parte i relatori, i correlatori ed i relatori ombra del Parlamento europeo ed i loro omologhi a livello nazionale. Questi incontri, essendo organizzati in tempo utile ed avendo un'organizzazione più flessibile, rispondono meglio all'esigenza di produrre effetti concreti e tangibili. A questo proposito il Gruppo di Orientamento costituito dal Parlamento europeo nel 2008 al fine di elaborare «raccomandazioni programmatiche sul modo migliore per preparare il Parlamento europeo per le sue relazioni future con i Parlamenti nazionali, alla luce del Trattato di Lisbona» ha osservato che ai fini del dialogo legislativo gli strumenti e le procedure basate sulla partecipazione delle commissioni al completo sono troppo pesanti e onerosi e ha suggerito pertanto la predisposizione di riunioni ristrette a livello di relatori.⁵⁸⁶

Al di là delle importanti osservazioni di carattere pratico mosse dal Parlamento europeo e dal Gruppo di orientamento, in linea generale le sedi di cooperazione non istituzionalizzate costituiscono di per sé uno strumento di apprendimento e di confronto per i Parlamenti partecipanti.⁵⁸⁷

I *dossier*, distribuiti con adeguato anticipo alle Assemblee partecipanti, costituiscono una preziosa fonte di informazioni sui temi all'ordine del giorno. Inoltre, di frequente alcune commissioni dei Parlamenti degli Stati membri mettono a disposizione dei colleghi le ricerche, le indagini conoscitive o i lavori prodotti dalla Camera di appartenenza. Si osservi che per i Parlamenti nazionali questi incontri sono un'occasione di discussione non solo con i colleghi del Parlamento europeo, ma anche con gli attori chiave all'interno del sistema dell'UE, come ad esempio il Presidente e i membri della Commissione europea o l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.⁵⁸⁸ Inoltre, dalla prospettiva dei Parlamenti nazionali queste sedi di cooperazione presentano un ulteriore valore aggiunto. Si osservi, infatti, che l'attività

⁵⁸⁶ Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Raccomandazioni del Gruppo di orientamento sui Parlamenti nazionali*, 2010, pp. 1 e ss.; PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle Relazioni interparlamentari cit.* pp. 1 e ss.

⁵⁸⁷ Cfr. C. FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri cit.* pp. 218-220.

⁵⁸⁸ Cfr. *Ibidem*; PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle relazioni interparlamentari cit.* p. 11.

comunitaria durante ogni semestre è sensibilmente condizionata, da un lato, dalla presidenza di turno dell'Unione e, dall'altro, dai relatori del Parlamento europeo sui progetti di atti legislativi. Le possibilità delle Assemblee nazionali di incidere sulle decisioni della presidenza sarebbero pertanto piuttosto limitate. Le summenzionate sedi di cooperazione offrono invece ai deputati dei Parlamenti nazionali la possibilità di confrontarsi con il Legislatore dell'Unione qualora nella riunione sia all'ordine del giorno un determinato progetto normativo.⁵⁸⁹

Bisogna infine menzionare tra le sedi di cooperazione non istituzionalizzate anche quelle forme di dialogo interparlamentare consistenti in contatti bilaterali tra i deputati del Parlamento europeo e le loro controparti nazionali o in visite delle delegazioni di commissioni del PE presso gli Stati membri che stanno per assumere la presidenza di turno dell'UE. Le commissioni del Parlamento europeo ritengono che tali visite si siano dimostrate particolarmente fruttuose in quanto agevolano lo scambio di opinioni su di una vasta gamma di argomenti, offrendo l'opportunità di raccogliere idee e dare forma ad un dialogo a livello di commissione.⁵⁹⁰

3.3) La rete di rappresentanti permanenti dei Parlamenti nazionali presso l'Unione europea

Come si è già detto in precedenza, la cooperazione tra amministrazioni parlamentari dell'Unione europea riveste un'importanza cruciale in quanto costituisce il presupposto per la realizzazione e lo sviluppo della cooperazione politica tra Parlamenti.⁵⁹¹

⁵⁸⁹ Cfr. C. FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri cit.* pp. 218-220.

⁵⁹⁰ Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle relazioni interparlamentari cit.* pp. 12-13.

⁵⁹¹ Sulla cooperazione tra amministrazioni parlamentari ed alcuni strumenti ausiliari cfr. C. FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri cit.* pp. 188-190; F. JACOBS, *loc. cit.* pp. 1 e ss.; G. RIZZONI, *La cooperazione fra amministrazioni parlamentari*, in: Carmela Decaro e Nicola Lupo (a cura di) "Il «dialogo» tra parlamenti: obiettivi e risultati", Roma, Luiss University Press, 2009, pp. 297-303; PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle relazioni interparlamentari cit.* pp. 13-15; PARLAMENTO EUROPEO, *Raccomandazioni del Gruppo di orientamento cit.* par. 7-8.

Tra le numerose forme di cooperazione tra amministrazioni parlamentari possono menzionarsi l'IPEX, il CERDP, le riunioni dei Segretari Generali dei Parlamenti dell'Unione europea, il Segretariato della COSAC e la rete di rappresentanti permanenti dei Parlamenti nazionali presso l'Unione.

Ci sembra opportuno soffermarci qui di seguito solamente su quest'ultima forma di cooperazione dal momento che le altre sono state già trattate nei paragrafi precedenti.⁵⁹²

Ad avere avviato la prassi di inviare un proprio funzionario presso il PE con l'incarico di seguire i lavori dell'Assemblea e delle altre Istituzioni europee è stato il *Folketing* danese nel 1991, seguito appena quattro anni dopo dall'*Eduskunta* finlandese. I Parlamenti nazionali hanno progressivamente seguito l'esempio delle Assemblee scandinave e attualmente tutti gli Stati membri possono contare su di un proprio rappresentante amministrativo a Bruxelles.⁵⁹³

Grazie a questi funzionari le rispettive Camere di appartenenza godono di osservatori privilegiati sugli affari comunitari e sugli sviluppi della politica europea. Essi seguono l'attività delle commissioni del Parlamento europeo e le riunioni interparlamentari, fornendo dei *feedback* al Parlamento di provenienza.⁵⁹⁴

I rappresentanti dei Parlamenti nazionali contribuiscono inoltre ad organizzare le visite delle delegazioni nazionali presso il PE e la loro presenza ha senza dubbio incrementato questo tipo di incontri.⁵⁹⁵

Essi lavorano inoltre a stretto contatto con il Segretariato della COSAC, data anche la contiguità degli uffici di Bruxelles, che sono collocati nella sede del Parlamento europeo, all'interno della Direzione Generale politiche interne – Ufficio per le relazioni con i Parlamenti nazionali.⁵⁹⁶

I rappresentanti dei Parlamenti nazionali costituiscono una preziosa fonte di informazione non solo per le Camere di provenienza, ma anche per i funzionari del Parlamento europeo, potendo aggiornare i colleghi della Direzione per le

⁵⁹² Sull'IPEX ed il CERDP v. *supra* cap. I § 3; sulle riunioni dei Segretari Generali dei Parlamenti dell'Unione europea e sul Segretariato della COSAC v. *supra* cap. IV § 3.1.

⁵⁹³ Cfr. F. JACOBS, *loc. cit.* p. 9.

⁵⁹⁴ Cfr. *Ibidem*; C. FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri cit.* p. 189.

⁵⁹⁵ Cfr. *Ibidem*.

⁵⁹⁶ Cfr. C. FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri cit.* p. 189.

relazioni con i Parlamenti nazionali del PE sugli sviluppi parlamentari e di altra natura che hanno luogo nei rispettivi Stati membri.⁵⁹⁷

I rappresentanti dei Parlamenti nazionali contribuiscono anche a creare una valida rete di contatti interparlamentari. Infatti ogni lunedì mattina a Bruxelles questi funzionari sono soliti riunirsi (c.d. *Monday Morning Meetings*) al fine di scambiarsi informazioni, coordinare la propria attività o conoscere le iniziative promosse dal Parlamento dello Stato membro che esercita la Presidenza di turno. Questi incontri costituiscono anche un *forum* per lo sviluppo della cooperazione con il Parlamento europeo e le altre Istituzioni dell'Unione.⁵⁹⁸

I funzionari si recano periodicamente a Strasburgo per seguire i lavori della sessione plenaria del PE, dove lavorano tutti nel medesimo ufficio “*open space*” ubicato accanto agli uffici d'informazione esterna del Parlamento europeo.⁵⁹⁹

In conclusione, i rappresentanti dei Parlamenti nazionali costituiscono un rilevante strumento di collaborazione tra Assemblee, che si mostra pienamente conforme agli obiettivi e alla *ratio* della cooperazione interparlamentare.

⁵⁹⁷ Cfr. *Ibidem*; F. JACOBS, *loc. cit.* p. 9; PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle relazioni interparlamentari cit.* p. 15.

⁵⁹⁸ Cfr. *Ibidem*.

⁵⁹⁹ F. JACOBS, *loc. cit.* p. 9.

CONCLUSIONI

Il Trattato di Lisbona ha segnato la definitiva integrazione dei Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea riconoscendo e consolidando il ruolo che essi avevano già da tempo assunto nella "costituzione materiale" dell'UE.⁶⁰⁰ Le diverse norme contenute nel corpo del Trattato e nei Protocolli allegati assurgono i Parlamenti nazionali ad «attori a livello di Unione»,⁶⁰¹ «interlocutori diretti delle Istituzioni»⁶⁰² e «Istituzioni indirette dell'UE»⁶⁰³

Le nuove prerogative riconosciute ai Parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona, li hanno responsabilizzati nello svolgimento delle tradizionali funzioni di indirizzo e controllo nei confronti dei rispetti Governi. Le politiche europee hanno pertanto guadagnato una centralità prima sconosciuta nel dibattito parlamentare nazionale.⁶⁰⁴

Volendo a questo punto fare una riflessione conclusiva, ci si potrebbe chiedere quale sia, alla luce delle innovazioni del Trattato di Lisbona, il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea.

A tal proposito si potrebbe cominciare con l'osservare che, da una lettura analitica delle norme del Trattato e dei Protocolli allegati, emerge una certa eterogeneità delle disposizioni relative al nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali, un'eterogeneità riconducibile all'incertezza o all'ambiguità di fondo che le ha ispirate.⁶⁰⁵

⁶⁰⁰ Cfr. A. ESPOSITO, *La partecipazione della Camera dei deputati alla formazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea*, testo rivisto della relazione tenuta a Roma in occasione della Summer School on Parliamentary Democracy organizzata dalla LUISS School of Government, 16-20 luglio 2012.

⁶⁰¹ V. Risoluzione del Parlamento europeo sullo sviluppo delle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro del Trattato di Lisbona, 13 marzo 2009, (2008/2120(INI)), p. 12, Relatore: on. Elmar BROK.

⁶⁰² Così S. DE BELLIS, *loc. cit.* pp. 609 e ss.; L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali cit.* p. 171 e ss.

⁶⁰³ Così A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali cit.* p. 1172.

⁶⁰⁴ V. *supra* cap. II § 6.

⁶⁰⁵ Cfr. P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali cit.* pp. 1 e ss.

Si noti infatti che numerose disposizioni sembrano configurare un ruolo prevalentemente cooperativo per i Parlamenti nazionali. In questo senso depongono quelle norme che riconoscono il diritto d'informazione diretta delle Assemblee parlamentari, che incoraggiano lo sviluppo della cooperazione interparlamentare o che prevedono una serie di poteri in diverse procedure a competenza concorrente.⁶⁰⁶

Al contrario, i meccanismi sul controllo della sussidiarietà disciplinati al Protocollo n. 2, specialmente il c.d. cartellino arancione, sembrerebbero delineare un ruolo tutt'altro che cooperativo per i Parlamenti nazionali. È proprio in relazione a queste norme che parte della dottrina ha espresso le maggiori perplessità.⁶⁰⁷

Si è osservato, infatti, che la possibilità dei Parlamenti nazionali - sebbene con una procedura complessa e con un *quorum* elevato - di arrestare un atto legislativo, costituisce una potenziale rottura dell'equilibrio del sistema multilivello europeo e rappresenta un'impropria interferenza decisionale nella delicatissima zona dell'iniziativa legislativa. A ciò, si è inoltre aggiunto che la collegialità richiesta da tali meccanismi farebbe intravedere in filigrana, se non materializzare, la "terza camera dei Parlamenti nazionali": un'ambizione da sempre nutrita da quegli Stati tradizionalmente più restii allo sviluppo di una forte integrazione, che rischierebbe di scomporre il quadro istituzionale unico europeo.⁶⁰⁸

Per di più il cartellino arancione, il meccanismo che presenta le più marcate caratteristiche destabilizzanti, può essere anche letto come un segno di sfiducia nei confronti del Parlamento europeo, poiché si configura proprio nel quadro della procedura legislativa ordinaria, ossia in quella fondamentale procedura di codecisione nella quale la Commissione ha il monopolio dell'iniziativa legislativa, il PE è colegislatore ed il Consiglio decide a maggioranza qualificata.⁶⁰⁹

Tuttavia, nonostante i fondati timori destabilizzanti, derivanti in particolar modo dalla procedura di cartellino arancione, dall'analisi della prassi sembrerebbe che a

⁶⁰⁶ Cfr. A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali cit.* pp. 333 e ss.

⁶⁰⁷ Cfr. *Ibidem*; CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali cit.* pp. 1 e ss.; Cfr. J. ZILLER, *op. cit.*, p. 105.

⁶⁰⁸ Cfr. A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali cit.* pp. 333 e ss.

⁶⁰⁹ Cfr. J. ZILLER, *op. cit.*, p. 105.

prevalere - almeno fino ad ora - sia stato il ruolo cooperativo dei Parlamenti nazionali.⁶¹⁰

A creare i presupposti per lo sviluppo di questa linea di tendenza, ha probabilmente contribuito in larga parte la Commissione europea con l'avvio del dialogo politico strutturato con i Parlamenti nazionali. Difatti, l'aver inteso il meccanismo di controllo sulla sussidiarietà come uno strumento di interlocuzione e come un'ulteriore occasione di dialogo e di confronto con i Parlamenti nazionali, sembrerebbe aver consentito il prevalere di una logica incentrata sulla dialettica cooperativa piuttosto che sullo scontro. A tal proposito, si osservi che le Assemblee parlamentari, a tutt'oggi, hanno privilegiato l'intervento sulle questioni che hanno una reale incidenza sugli interessi o sulle competenze nazionali, piuttosto che concordare posizioni comuni e fare insieme agli altri Parlamenti "massa critica" nei confronti della Commissione.⁶¹¹

La trasformazione dell'*early warning system* in una procedura *de facto* cooperativa, rivela, dopotutto, il principale motivo per cui questo meccanismo è stato concepito. Sebbene fosse stato inteso e sostenuto da alcuni Governi euroscettici come uno strumento rientrante nella logica del "freno" all'integrazione, orientato prevalentemente a dare maggiore rilevanza e "peso" alle posizioni nazionali, la vera finalità del sistema di allerta precoce era piuttosto quella di riconnettere il livello europeo a quello nazionale e dare maggiore legittimità democratica alle decisioni europee. In altre parole, l'obiettivo era di portare il *decision-making* comunitario più vicino ai cittadini, permettendo alle istituzioni democratiche a loro più vicine di avere voce in capitolo in questo processo.⁶¹²

Non a caso, infatti, il controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste al Protocollo n. 2, si iscrive nel più ampio contesto dell'art. 12 TUE, ossia in quella disposizione che riassume i diversi modi in cui le Assemblee possono attivamente contribuire al buon

⁶¹⁰ V. *supra* cap. III.

⁶¹¹ Cfr. *Relazione della XIV Commissione della Camera dei Deputati sulla Relazione annuale 2011 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali. COM(2012)375 final*, Relatore: on. Nicola FORMICHELLA.

⁶¹² Cfr. P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *op. cit.* par. 178.

funzionamento dell'Unione e che assurge a principio informatore del ruolo dei Parlamenti nazionali nella costruzione europea.⁶¹³

Pertanto, le norme riguardanti il ruolo dei Parlamenti nazionali perderebbero in parte il loro carattere eterogeneo e ambiguo se lette alla luce della prassi e dell'*incipit* dell'art. 12 TUE, che recita: «*I Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione europea*».

Ovviamente, il ruolo prevalentemente cooperativo finora svolto dai Parlamenti nazionali è espressione di una linea di tendenza, che potrà trovare in seguito conferma oppure smentita.

Sarebbe affrettato pertanto sbilanciarsi, sostenendo che i timori espressi da una parte della dottrina debbano essere accantonati.

Per quanto riguarda invece le prospettive future che si dischiudono ai Parlamenti nazionali nell'evoluzione del processo di integrazione, risulta ancora molto difficile fare delle previsioni.

Come è noto, il Trattato di Lisbona è una tappa del cammino di integrazione europea e non il suo punto di arrivo⁶¹⁴. Esso rappresenta pertanto una foto istantanea che ritrae una singola fase di un processo innovativo e in continua evoluzione.

In questo quadro, il ruolo dei Parlamenti nazionali dipenderà molto anche dagli occhi con i quali si guarderà al futuro dell'integrazione europea.

Se si intende l'Europa di domani solo come un'Unione di Stati, in cui a prevalere è la difesa degli interessi nazionali, dimenticando che la differenza tra nazionalismo ed interesse nazionale va misurata al microscopio e che spesso il perseguimento di un interesse europeo giova agli interessi di lungo termine di tutti gli Stati membri, allora il ruolo dei Parlamenti nazionali sarà interpretato prevalentemente nella logica del “freno” al processo di integrazione.

⁶¹³ Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo cit.* (2008/2120(INI)), p.5 Relatore Elmar BROK.

⁶¹⁴ Si noti che al par. II dell'art. 1 del TUE si afferma che «*[i]l presente trattato segna una nuova tappa [grassetto nostro] nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa [...]*». Inoltre il Preambolo del TUE recita: «*Gli Stati membri [d]ecisi a segnare una nuova tappa [grassetto nostro] nel processo di integrazione europea intrapreso con l'istituzione delle Comunità europee*» e «*[i]n previsione degli ulteriori passi da compiere [grassetto nostro] ai fini dello sviluppo dell'integrazione europea, hanno deciso di istituire un'Unione europea [...]*». I termini utilizzati nel Trattato parrebbero suggerire che l'integrazione europea è un processo in continuo divenire e che l'Unione europea non sia altro che una fase di tale processo e non il suo punto di arrivo.

Al contrario, se l'orizzonte futuro è una Europa dei popoli, in cui gli interessi nazionali si coniugano in relazione ad un unico interesse europeo, in cui la solidarietà prevale sugli egoismi e in cui le ambizioni sono commisurate alle sfide che pone il mondo globalizzato, i Parlamenti nazionali potranno svolgere allora il cruciale ruolo di volano dell'integrazione europea.

L'appello lanciato dal Presidente della Commissione europea Barroso il 12 settembre 2012, in occasione dell'annuale discorso sullo stato dell'Unione, sembrerebbe deporre proprio in questo senso. Il progetto presentato dal vertice dell'"Esecutivo europeo" è rivolto infatti ad una modifica dei Trattati per costruire un'Unione politica che abbia come orizzonte la costruzione di una Federazione democratica di Stati nazione.⁶¹⁵

Sembrerebbero quindi finiti i tempi in cui l'integrazione europea poteva realizzarsi per implicito consenso dei cittadini. In un'Europa in evoluzione e che ha bisogno di essere sempre più democratica, la tradizionale vicinanza ai cittadini dei Parlamenti nazionali costituisce un patrimonio cui difficilmente sarà possibile rinunciare. In tale contesto i Parlamenti nazionali possono svolgere la fondamentale funzione di costruire una vera coscienza europea, fungendo da volano dell'integrazione. La scelta di questo termine non è casuale: i Parlamenti nazionali potranno interpretare il proprio ruolo nel senso ridurre "l'energia cinetica" del processo di integrazione, ma non in chiave meramente oppositiva, bensì cooperativa, ossia al fine di stabilizzare tale processo, avvicinandolo ai cittadini e dandovi ancora più legittimazione.

È un compito questo che non li vedrebbe agire soli, ma in osmosi con il Parlamento europeo ed in stretta connessione con il nuovo ruolo pensato per i partiti politici europei.⁶¹⁶ In conformità a questo progetto di rilancio dell'Europa unita, la Commissione ha infatti presentato una proposta di Regolamento volta a rafforzare i partiti politici e le fondazioni politiche europee e ha ribadito la

⁶¹⁵ Cfr. *Discorso sullo stato dell'Unione 2012*, Sessione plenaria del Parlamento europeo, Strasburgo, 12 settembre 2012, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/596&format=HTML&aged=0&language=IT&guiLanguage=en> (consultato il 14 settembre 2012).

⁶¹⁶ Cfr. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the statute of funding of European political parties and European political foundations*, 12/09/2012, COM(2012)499 final.

necessità di una ampia cooperazione tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali.⁶¹⁷

Per concludere con una metafora, possiamo affermare che se la locomotiva dell'integrazione corre in direzione di una Federazione democratica di Stati, questa non potrà fare a meno di poggiare su due principali binari: il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali. Entrambi hanno compiti distinti, ma complementari: sono indispensabili perché il treno possa marciare in sicurezza nella giusta direzione. Tuttavia, per assolvere alla loro funzione, è necessario che i binari rimangano paralleli, che mantengano tra loro la giusta distanza e non si sovrappongano, altrimenti si rischierebbe di far deragliare il treno.

È molto arduo, per ora, prevedere se la locomotiva dell'integrazione europea riuscirà ad arrivare a destinazione.

⁶¹⁷ Cfr. *Discorso sullo stato dell'Unione 2012 cit.*; *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council COM(2012)499 final.*

BIBLIOGRAFIA

MANUALI E MONOGRAFIE

R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, G. Giappichelli, II ed., 2010;

R. BIN, P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, il Mulino, II ed., 2008;

P. CRAIG, G. DE BÚRCA, *The evolution of EU law*, Oxford, Oxford University press, II ed., 2011;

L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale. Ordinamento. Tutela giurisdizionale. Competenze*, Milano, Giuffrè, 2010;

A. DASHWOOD, M. DOUGAN, B. RODGER, E. SPAVENTA, D. WYATT, *European Union Law*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, VI ed., 2011;

A. DEL VECCHIO, *I Tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Bari, Cacucci Editore, 2009;

C. DE CARO, N. LUPO, *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, Luiss University Press, 2009;

U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè Editore, V ed., 2009;

C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *Los Parlamentos nacionales en la Unión europea: de Maastricht a Lisboa*, Madrid, Editorial Dilex, 2008;

G. GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2012;

S. GOZI, *Il governo dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2011;

V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica, III ed., 2003;

T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffré Editore, XI ed., 2005;

B. OLIVI; R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea*, Bologna, il Mulino, 2010;

R. PERISSICH, *L'Unione europea: una storia non ufficiale*, Milano, Longanesi, 2005;

S. PISTONE, *L'integrazione europea, uno schizzo storico*, Torino, UTER, 1999;

F. POCAR, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffé Editore, XI ed., 2010;

E. ROSSI, A. SPINELLI, *Manifesto di Ventotene - Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto*, Roma, Società anonima Poligrafica Italiana, 1944;

G. TESAURO, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006;

G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, CEDAM, VI ed. 2010;

U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci Editore, II ed., 2010;

U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011;

J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, il Mulino, 2007;

COMMENTARI

H. J. BLANKE, S. MANGIAMELI, *Commentary to the Treaty of Lisbon*, Springer, Heidelberg, 2011;

C. CURTI GIALDINO, *Codice breve dell'Unione Europea*, Napoli, Esselibri-Simone, VI ed., 2010;

B. NASCIMBENE, *Unione europea: Trattati - l'Europa in movimento*, Torino, G. Giappichelli, 2010;

F. POCAR, M. TAMBURINI, *Norme fondamentali dell'Unione e della Comunità europea*, Milano, Giuffrè, XIII ed., 2007;

ARTICOLI E SAGGI

V. BALDINI, *La democrazia parlamentare e i miti della politica*, in "Astrid", <http://www.astrid-online.it>;

R. BARATTA, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2008, pp. 21-70;

D. BONVICINI, G. L. TOSATO, R. MATARAZZO, *I Partiti politici europei e la candidatura diretta del Presidente della Commissione*, Documenti IAI, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/IAI0903.pdf>;

G. BUSIA, *Revisione del Trattato, ammissione di nuovi Stati e recesso dall'Unione*, in: Franco Bassanini e Giulia Tiberi (a cura di), "Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona", Bologna, il Mulino, 2010;

D. A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in "Amministrazione in Cammino", 2010, www.amministrazioneincammino.luiss.it;

P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in "Astrid", 2010, http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Studi-e-ri/Archivio-26/Caretti_Il-ruolo-dei-Parlamenti-nazionali-prima-e-dopo-il-trattato-di-Lisbona.pdf;

M. CARTABIA, *I Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea. Che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, in "Rivista AIC", 2007, <http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/aic200510/cartabia.html>;

P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *Commentary on the Protocol no. 1 annexed to the Treaty of Lisbon ("On the role of national Parliaments in the European Union")*, in H.J. Blanke, S. Mangiameli (a cura di), "Commentary to the Treaty of Lisbon", Springer, Heidelberg, 2011;

S. CASSESE, *Im Zweifel für Europa*, in: Gian Luigi Tosato (a cura di) "L'Unione europea del XXI secolo - «Nel dubbio per l'Europa»", Bologna, il Mulino, 2008, pp.9-13;

D. CODUTI, P. GAMBALE, *Il "dialogo polifonico" tra Parlamenti ed Esecutivi nazionali nella fase ascendente dei processi comunitari*, in: Carmela Decaro e

Nicola Lupo (a cura di) “Il «dialogo» tra parlamenti: obiettivi e risultati”, Roma, Luiss University Press, 2009, pp. 447-465;

R. CROCE, *Il Trattato di Lisbona e il “nuovo” panorama istituzionale europeo*, in: Carmela Decaro e Nicola Lupo (a cura di) “Il «dialogo» tra parlamenti: obiettivi e risultati”, Roma, Luiss University Press, 2009, pp. 469-482;

L. DANIELE, *Le istituzioni politiche dell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, in “Studi sull’integrazione europea”, I, 2009, pp. 43-54;

S. DE BELLIS, *L’interazione fra i parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, in “Studi sull’integrazione europea”, III, 2010, pp. 609-630;

P. DE PASQUALE, *La sussidiarietà nell’ordinamento comunitario: i meccanismi di controllo del principio*, in: Vincenzo Baldini (a cura di) “Sussidiarietà e Diritti”, Napoli, Satura editrice, 2007, pp. 203-216;

A. DELCAMP, *Les Parlements nationaux et l’Union européenne : de la reconnaissance à l’engagement*, in: “Revue du marche commun et de l’Union Européenne”, n° 544, gennaio 2011, pp. 7-12;

A. ESPOSITO, *La COSAC e il controllo di sussidiarietà, un caso di (parziale e problematica) anticipazione degli effetti del Trattato costituzionale*, in “Forum di Quaderni costituzionali”, 2005, www.forumcostituzionale.it;

A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in “Rassegna Parlamentare”, IV, 2009, pp. 1119-1173;

A. ESPOSITO, *La partecipazione della Camera dei deputati alla formazione del diritto e delle politiche dell’Unione europea*, testo rivisto della relazione tenuta a

Roma in occasione della *Summer School on Parliamentary Democracy* organizzata dalla LUISS *School of Government*, 16-20 luglio 2012;

C. FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea nel decision-making comunitario*, in: Carmela Decaro e Nicola Lupo (a cura di) "Il «dialogo» tra parlamenti: obiettivi e risultati", Roma, Luiss University Press, 2009, pp. 159-244;

C. FASONE, *I Parlamenti dell'Unione: nuovi attori sulla scena delle procedure normative comunitarie?*, in "Amministrazione in Cammino", 2008, www.amministrazioneincammino.luiss.it;

C. FASONE, *I Parlamenti nazionali oppongono per la prima volta il c.d. «cartellino giallo» ad una proposta legislativa dell'Unione europea*, in "Amministrazione in Cammino", 2012, www.amministrazioneincammino.luiss.it;

C. FASONE, *Verifica sulla sussidiarietà vs. «dialogo politico»: il caso della proposta di regolamento dell'Unione europea sul diritto di iniziativa dei cittadini*, in "Diritti comparati", 2011, www.diritticomparati.it;

C. FAVILLI, *Il principio di sussidiarietà nel diritto dell'Unione europea*, in "Archivio giuridico", vol. CCXXXI, fasc. 3-2011, pp. 257-285;

F. FINES, *L'association des parlements nationaux au contrôle du principe de subsidiarité*, in "Revue du marche commun et de l'Union Européenne", n° 556, marzo 2012, pp. 192-196;

L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea*, in: Carmela Decaro e Nicola Lupo (a cura di) "Il «dialogo» tra parlamenti: obiettivi e risultati", Roma, Luiss University Press, 2009, pp. 287-295;

L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in: Franco Bassanini e Giulia Tiberi (a cura di), “Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona”, Bologna, Società editrice il Mulino, 2010, pp. 171-190;

F. JACOBS, *Evolving relations between the European Parliament and the National parliaments in the aftermath of the Lisbon Treaty*, in “Report of the European Parliament Office in Ireland, Dublin”, 2009;

P. KIIVER, *Analysis and Reflections. The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: the national Parliament as a Conseil d’Etat for Europe*, in: *European Law Review*, 2011, vol. 36 num. 1, pp. 99-108;

P. KIIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the principle of Subsidiarity*, in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, vol. 15, n.1, pp. 77 ss.;

H. KRUNKE, *Peoples’ Vengances. From Maastricht to Edinburgh: the Danish solution*, in “*European Constitutional Law Review*, I, 2005, pp.339 – 356;

W. LEHMANN, *Democrazia europea, identità costituzionale e sovranità. La sentenza sul Trattato di Lisbona della Corte Costituzionale tedesca: alcune ripercussioni*, 2011, studio richiesto dalla Commissione per gli Affari Costituzionali del Parlamento europeo, <http://www.europarl.europa.eu/studies>;

A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali nella vita dell’Unione*, in: Stefano Micossi, Gian Luigi Tosato (a cura di) “L’Unione europea del XXI secolo - «Nel dubbio per l’Europa»”, Bologna, il Mulino, 2008, pp.333-349;

A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, in: Franco Bassanini e Giulia Tiberi (a cura di), “Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona”, Bologna, Società editrice il Mulino, 2010, p. 469-488;

R. MASTROIANNI, *La procedura legislativa e i Parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, in: Franco Bassanini e Giulia Tiberi (a cura di), “Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona”, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 191-199;

S. MICOSI, *Un laboratorio di democrazia*, in: Stefano Micossi, Gian Luigi Tosato (a cura di) “L’Unione europea del XXI secolo - «Nel dubbio per l’Europa»”, Bologna, il Mulino, 2008, pp.275-303;

V. MILLER, *National Parliaments and EU law-making: how is “yellow card” system working?*, Studio svolto dalla *House of Commons Library*, (Standard note: SN/IA/6297), 12 aprile 2012;

C. MORVIDUCCI, *Convenzione europea e parlamenti nazionali: quale ruolo?*, in “*Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*”, 2003, fasc. 3, pp. 551-583;

C. MORVIDUCCI, *Convenzione europea e ruolo dei parlamenti nazionali: le scelte definitive*, in “*Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*”, 2003, fasc. 5 pp.1061-1095;

C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in “Relazione sul ruolo dei Parlamenti nazionali nel Trattato di riforma” presentata al Convegno “Crisi e rilancio dell’Europa” tenutosi il 29 ottobre 2007 presso la Facoltà di Giurisprudenza di Roma 3.

C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel nuovo Trattato*, 2008, in www.sudineuropa.net;

PH. NORTON, *National Parliaments in Western Europe*, in E. Smith, “National Parliaments as Cornerstones of European Integration”, Kluwer Law International, London, The Hague, Boston, 1996, p. 19 e ss;

M. OLIVETTI, *Art. 12 TUE*, in H.J. Blanke, S. Mangiameli (a cura di), “Commentary to the Treaty of Lisbon”, Springer, Heidelberg, 2011;

A. PACE, *La Dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2002, pp.613-650;

G. RIZZONI, *La cooperazione fra amministrazioni parlamentari*, in: Carmela Decaro e Nicola Lupo (a cura di) “Il «dialogo» tra parlamenti: obiettivi e risultati”, Roma, Luiss University Press, 2009, pp. 297-303;

S. ROLAND, *Quand le performatif tient lieu d’argumentatif: la contribution des Parlements nationaux au bon fonctionnement de l’Union*, in “Revue du marche commun et de l’Union Européenne”, n° 556, marzo 2012, pp.178-184;

W. SLEATH, *The role of National Parliaments in European Affairs*, in Giuliano Amato, Hervé Bribosia, Bruno De Witte (a cura di) “Genèse et destinée del la Constitution européenne”, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 545-564;

G. L. TOSATO, *L’integrazione europea è arrivata al capolinea? A proposito del recente “Lissabon Urteil”*, in: “Affari internazionali”, reperibile su internet all’indirizzo:<http://www.affarinternazionali.it/Documenti/Sentenza%20Corte%20Costituzionale%20Tedesca.pdf>

G. L. TOSATO, *Quale Europa dopo Lisbona?*, in: Stefano Micossi, Gian Luigi Tosato (a cura di) “L’Unione europea del XXI secolo - «Nel dubbio per l’Europa»”, Bologna, il Mulino, 2008, pp.351-370;

E. TRIGGIANI, *Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona*, in Studi sull’integrazione europea, numero 1 – 2010, gennaio 2010, pp. 9-33;

A. TUCCIARELLI, *La cooperazione interparlamentare nell’Unione europea: uno strumento in trasformazione*, in: Carmela Decaro e Nicola Lupo (a cura di) “Il

«dialogo» tra parlamenti: obiettivi e risultati”, Roma, Luiss University Press, 2009, pp. 433-445;

A. L. VALVO, *Il Trattato di Lisbona e l'irrisolta questione del deficit di democrazia*, in: Claudio Zanghì, e Lina Panella (a cura di), “Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità: Messina 26 – 27 giugno”, Torino, G. Giappichelli, 2010, pp. 93-104;

U. VILLANI, *Principi democratici e ruolo dei parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona*, in: Claudio Zanghì, e Lina Panella (a cura di), “Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità: Messina 26 – 27 giugno”, Torino, G. Giappichelli, 2010, pp.213-232;

U. VILLANI, *L'impatto del Trattato di Lisbona sul ruolo dei Parlamenti nazionali*, in: Carmela Decaro e Nicola Lupo (a cura di) “Il «dialogo» tra parlamenti: obiettivi e risultati”, Roma, Luiss University Press, 2009, pp. 407-413;

ELENCO DEGLI ATTI E DELLA GIURISPRUDENZA DELL'UNIONE EUROPEA

ATTI DEL PARLAMENTO EUROPEO

PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sul funzionamento del Trattato sull'Unione europea nella prospettiva della Conferenza intergovernativa del 1996 – Attuazione e sviluppo dell'Unione*, 17 maggio 1995, in G.U.C.E. C 151 del 16 giugno 1995;

PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo sul periodo di riflessione: struttura, temi e contesto per una valutazione del dibattito sull'Unione europea*, 19 gennaio 2006, (2005/2146(INI));

PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione concernente le relazioni fra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali*, 22 maggio 1997, (A4-0179/97), Relatrice: on. Annemie NEYTS-UYTTEBROEK;

PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sulle relazioni fra Parlamento europeo e i parlamenti nazionali*, 22 maggio 1997, (PE 221.698/def.);

PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle relazioni fra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro della costruzione europea*, 23 gennaio 2002, (A5-0023/2002), Relatore: on. Giorgio NAPOLITANO;

PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo sulle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro della costruzione europea*, 23 gennaio 2002, (2001/2023(INI)), P5_TA(2002)0058;

PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sullo sviluppo delle relazioni fra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro del Trattato di Lisbona*, 13 marzo 2009, (A6-0133/2009), Relatore: on. Elmar BROK;

PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo sullo sviluppo delle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro del Trattato di Lisbona*, 13 marzo 2009, (2008/2120(INI)), P6_TA(2009)0388);

PARLAMENTO EUROPEO, *Raccomandazioni del Gruppo di orientamento sui Parlamenti nazionali*, 2010;
<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/lang/it/pid/1741>

PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle “Relazioni interparlamentari tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali nel quadro del Trattato di Lisbona”*, 2010-2011, <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/lang/it/pid/1741>;

PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 7 luglio 2011 sull’approccio del Parlamento europeo all’attuazione degli articoli 9 e 10 del protocollo 1 al trattato di Lisbona per quanto riguarda la cooperazione parlamentare nel settore della PESC/PSDC*, (P7_TA(2011)0337);

PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2012 sulle conclusioni del Consiglio europeo dell’8 e 9 dicembre 2011 su un progetto di accordo internazionale per un’Unione di stabilità fiscale*, (2011/2546(RSP);

PARLAMENTO EUROPEO, *Nota giuridica dell’Unità per il Dialogo Legislativo della Direzione per le Relazioni con i Parlamenti nazionali del Parlamento europeo*, 23 maggio 2012;

PARLAMENTO EUROPEO, *Regolamento interno*, VII legislatura, luglio 2012;

ATTI DEL CONSIGLIO EUROPEO

CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Edimburgo – 11-12 dicembre 1992*, DOC/92/8;

CONSIGLIO EUROPEO, *Dichiarazione di Laeken sul futuro dell’Unione europea*, SN 300/1/01 REV 1;

CONSIGLIO EUROPEO, *Dichiarazione n. 23 relativa al futuro dell’Unione* (cd. Dichiarazione di Nizza) allegata al Trattato di Nizza, punti n. 4 e 5, in G.U.C.E., 10/03/2001, C80/1;

CONSIGLIO EUROPEO, *Dichiarazione dei Capi di stato e di Governo degli Stati membri dell'Unione europea sulla ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Bruxelles, 16-17 giugno 2005, (SN 117/05);

CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 15 e 16 giugno 2006*, REV 1 10633/1/06;

CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno 2007*, (11177/07);

ATTI DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Decisione del Consiglio del 25 giugno e del 23 settembre 2002*, 2002/772 CE, Euratom, in G.U.C.E. L 283/1 del 21/10/2002;

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento Interno del Consiglio*, adottato con *Decisione del Consiglio del 22 marzo 2004*, 2004/338 CE, Euratom, in G.U.C.E. L 106/22 del 15/04/2004;

ATTI DELLA COMMISSIONE EUROPEA

COMMISSIONE EUROPEA, *Parere della Commissione europea «Rafforzare l'unione politica e preparare l'ampliamento»*, 28 febbraio 1996, (COM(96)90) definitivo;

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Il contributo della Commissione al periodo di riflessione e oltre: Un Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito*, 13 ottobre 2005, COM(2005)494 definitivo;

COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione annuale 2005 sui rapporti con i Parlamenti nazionali*, 22 marzo 2006, SEC(2006) 350 definitivo;

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo - Un'agenda dei cittadini per un'Europa dei risultati*, COM(2006) 211 definitivo, 10 maggio 2006;

COMMISSIONE EUROPEA, *2006 Annual Report on relations between the Commission and the national parliament*, SP (2007) 2202/4, 8 maggio 2007;

COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione annuale 2007 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali*, 6 maggio 2008, COM(2008) 237 definitivo;

COMMISSIONE EUROPEA, *Rapporto annuale 2008 sulle relazioni tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali*, 7 luglio 2009, COM(2009) 343 definitivo;

COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Verde - Diritto d'iniziativa dei cittadini europei*, 11 novembre 2009 COM(2009)622;

COMMISSIONE EUROPEA, *Lettera di José Manuel Barroso e Margot Wallström ai Parlamenti nazionali del 1 dicembre 2009*;

COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini*, 31 marzo 2010, COM(2010)119;

COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione annuale 2009 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali*, 2 giugno 2010, COM(2010) 291 definitivo;

COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione annuale 2010 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali*, 10 giugno 2011, COM(2011) 345.definitivo;

COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale*, COM(2010)379, 13 luglio 2010;

COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione in materia di sussidiarietà e proporzionalità (“legiferare meglio” – 18a relazione riguardante l’anno 2010)*, 10 giugno 2011, COM(2011)344 definitivo;

Proposta di regolamento del Consiglio sull’esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, 21 marzo 2012, COM(2012) 130 final;

COMMISSIONE EUROPEA, *Lettre de saisine* trasmessa dal Segretariato Generale della Commissione in data 27 marzo 2012 (SG-Greffe(2012) D/ 5546), reperibile su www.ipex.eu;

COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione annuale 2011 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali*, 10 luglio 2012, COM(2012) 375 definitivo;

COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione di Sussidiarietà e Proporzionalità (“Legiferare meglio” – 19° relazione riguardante l’anno 2011)*, 10 luglio, 2012, COM(2012)373 definitivo;

COMMISSIONE EUROPEA, *Discorso sullo stato dell’Unione 2012*, Sessione plenaria del Parlamento europeo, Strasburgo, 12 settembre 2012, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/596&format=HTML&aged=0&language=IT&guiLanguage=en>

COMMISSIONE EUROPEA, *Lettera del Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso al Presidente del Parlamento europeo Martin Schulz*, 12 settembre 2012;

COMMISSIONE EUROPEA, *Lettera del Vicepresidente Maroš Šefčovič e del Commissario László Andor al Presidente del Parlamento europeo Martin Schulz*, 12 Settembre 2012, ARES(2012) 1059651;

COMMISSIONE EUROPEA, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the statute of funding of European political parties and European political foundations*, 12 settembre 2012, COM(2012)499 final;

ATTI DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Sentenza *Germania contro Parlamento e Consiglio*, 13 maggio 1997, causa C-233/94;

Conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro, 1 ottobre 2009, causa C-58/8 *Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd v. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform* avente ad oggetto il regolamento (CE) n. 717/2007.

ATTI DELLA CONVENZIONE EUROPEA

CONVENZIONE EUROPEA, *Relazione finale del Gruppo IV "Ruolo dei Parlamenti nazionali"*, 22 ottobre 2002, CONV 353/02, Convenzione europea, Segretariato;

CONVENZIONE EUROPEA, *Conclusioni del Gruppo di Lavoro I sulla sussidiarietà*, CONV 286/02;

ATTI DEI PARLAMENTI NAZIONALI

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, Dossier n. 292, maggio 2011, Servizio Studi del Senato (a cura di S. MARCI);

CAMERA DEI DEPUTATI, *Parere motivato sulla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria* (COM(2011)215 def.), 8 giugno 2011;

CAMERA DEI DEPUTATI, *Parere motivato sulla Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria in relazione al regime di traduzione applicabile* (COM(2011)216 def.), 8 giugno 2011;

CAMERA DEI DEPUTATI, *Parere motivato sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006* (COM(2011)615 def.) 15 dicembre 2011;

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Il Trattato sul fiscal compact*, Dossier n. 94DN, 16 aprile 2012, Servizio Affari internazionali, Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (a cura di D. A. CAPUANO);

CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino curato dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea*, n.120/21, 5 luglio 2012;

CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione della XIV Commissione della Camera dei Deputati Politiche dell'Unione europea sulla Relazione annuale 2011 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali. COM(2012)375 final*, approvata il 18 settembre 2012, Relatore: on. Nicola FORMICHELLA;

ATTI DELLA COSAC

COSAC, *Orientamenti parlamentari di Copenaghen*, in G.U.C.E., C 154/1, 2 luglio 2003;

COSAC, *Eighth bi-annual report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, Segretariato COSAC, XXVIII riunione COSAC di Estoril, 14 - 15 ottobre 2007;

COSAC, *Thirteenth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, Segretariato COSAC, XLIII riunione COSAC di Madrid, 31 maggio - 1° giugno 2011;

COSAC, *Regolamento della Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea*, in G.U. C 229/1, del 4/8/2011;

ATTI DELLA CONFERENZA DEI PRESIDENTI DEI PARLAMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

EU SPEAKERS CONFERENCE, *Presidency Conclusions of the Conference of Speakers of the European Union Parliaments and of the European Parliament*, Lisbona, 21 - 22 Maggio 1999;

EU SPEAKERS CONFERENCE, *Guidelines for Inter-Parliamentary cooperation in the European Union*, Lisbona, 19 - 21 giugno 2008;

EU SPEAKERS CONFERENCE, *Presidency Conclusions of the Conference of Speakers of the European Union Parliaments*, Stoccolma, 14-15 May 2010;

EU SPEAKERS CONFERENCE, *Presidency Conclusions of the Conference of Speakers of the European Union Parliaments*, Varsavia, 20 - 21 Aprile 2012;

ALTRI ATTI, DOCUMENTI, E ARTICOLI DI QUOTIDIANI

PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO E COMMISSIONE, *Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione (art. 251 del Trattato CE)* in G.U. C 145/02 del 30/6/2007;

Intervento del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano alla Cerimonia di Inaugurazione dell'Anno Accademico del Collège d'Europe, Bruges, 26 ottobre 2011;

M. GERGOLET, *Berlino a Monti: rispettare i Parlamenti. Perplessità e proteste per una frase del premier a "Spiegel" sui governi "imbrigliati"*, in: "Il Corriere della Sera", 7 agosto 2012, p. 5;

M. Guerzoni, *Il premier: democrazia decisiva, ma è necessaria più flessibilità. La nota dopo le reazioni tedesche: non auspico limitazioni dei Parlamenti*, in: "Il Corriere della Sera", 7 agosto 2012, p. 6;

M. Galluzzo, *Monti: "In Europa sovranità condivisa oppure comanderanno i mercati"*, in: "Il Corriere della Sera", 22 settembre 2012, p. 14.

SITI INTERNET CONSULTATI

<http://www.affarinternazionali.it>

<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>

<http://archivio.rivistaaic.it>

<http://www.astrid-online.it>

<http://www.cosac.eu/>

<http://www.diritticomparati.it>;

<http://ec.europa.eu/>

<http://eur-lex.europa.eu/>

<http://europa.eu/>

<http://www.europarl.europa.eu>

<http://www.european-council.europa.eu>

<http://www.forumcostituzionale.it>

<http://www.iai.it>

<http://www.ipex.eu>

<http://www.parl2011.pl>

<http://www.sudineuropa.net>